

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Daniela Končierová

**Legislatívny proces v Európskej Únii – tvorba sekundárneho
komunitárneho a unijného práva**

Diplomová práca

Olomouc

2010

Čestné prehlásenie

Prehlasujem, že som túto diplomovú prácu na vyššie uvedenú tému vypracovala samostatne, s použitím literatúry a zdrojov uvedených v priloženom zozname.

V Olomouci, dňa 15. 3. 2010

Daniela Končierová

OBSAH

OBSAH	3
Zoznam skratiek	5
Abstrakt	6
Abstract	7
Úvod	8
1.1 Primárne právo	10
1.2 Sekundárne právo	11
2. Legislatívne akty	13
2.1 Nariadenie.....	13
2.2 Smernica	14
2.3 Rozhodnutie.....	17
2.4 Odporúčanie a stanovisko	17
2.5 Platnosť a účinnosť aktov	18
3. Legislatívny proces a Lisabonská zmluva	19
3.1 Postavenie národných parlamentov členských štátov	21
3.2 Európska občianska iniciatíva	23
4. Komunitárne právo, Unijné právo.....	25
4.1 Tvorba sekundárneho komunitárneho a unijného práva	27
4.2 Proces prijímania aktov sekundárneho unijného práva	27
4.3 Akty v rámci II. piliera	29
4.4 Akty v rámci III. piliera	32
5. Právomoci Únie	34
6. Systém orgánov účastniacich sa na legislatívnom procese.....	37
6.1 Komisia.....	37
6.1.1 Legislatívne právomoci	39
6.1.2 Iniciačný monopol	39

6.1.3	Vlastné rozhodovacie právomoci	42
6.1.4	Kontrolné právomoci	42
6.1.5	Exekutívne právomoci	42
6.1.6	Delegovaná legislatívna právomoc – conferred powers	43
6.1.7	Právomoci vo vonkajších vzťahoch.....	45
6.2	Rada EÚ.....	45
6.2.1	Vnútoraná organizácia	46
6.2.2	Generálny sekretariát.....	48
6.2.3	Pracovné skupiny v rámci Rady	48
6.2.4	COREPER	48
6.2.5	Rozhodovanie v Rade	51
6.3	Európsky parlament.....	52
6.3.1	Legislatívne právomoci	54
6.3.2	Rozpočtové právomoci	55
6.3.3	Kontrolné právomoci.....	56
7.	Legislatívny proces	57
7.1	Pojem	57
7.2	Legislatívne procesy prijímania legislatívnych aktov v EÚ	58
7.2.1	Konzultačný postup	59
7.2.2	Kooperačný postup (postup spolupráce)	60
7.2.3	Spolurozhodovací postup	62
7.2.4	Postup súhlasu.....	64
	Záver.....	66
	Zoznam použitej literatúry	68

Zoznam skratiek

ES	Európske Spoločenstvo
EÚ	Európska únia
ESUO	Európske spoločenstvo uhlia a ocele
EHS	Európske hospodárske spoločenstvo
Euratom	Európske spoločenstvo pre atómovú energiu
JEA	Jednotný európsky akt
EK, Komisia	Európska komisia
EP	Európsky Parlament
EPZ	Európske parlamentné zhromaždenie
ESD	Európsky súdny dvor
Rada	Rada ministrov, Rada EÚ
COREPER	Výbor stálych zástupcov členských krajín pri EÚ
Zmluvy	Zmluva o založení Európskej únie a Zmluva o fungovaní Európskej únie
ZES	Zmluva o založení Európskeho spoločenstva
ZEÚ	Zmluva o založení Európskej únie
ZESUO	Zmluva o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele
ZEHS	Zmluva o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva
ZFEÚ	Zmluva o fungovaní Európskej únie
Ústava	Návrh zmluvy o ústave pre Európu
ECB	Európska centrálna banka
HMU	Hospodárska a menová únia

Abstrakt

Daniela Končierová, spracovanie diplomovej práce na tému - Legislatívny proces v Európskej únii – tvorba sekundárneho komunitárneho a unijného práva, Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, Katedra európskeho práva a medzinárodného práva verejného, vedúci diplomovej práce Mgr. Ondrej Hamuľák, akademický rok 2009/2010.

Práca prináša prehľad o legislatívnych postupoch pri prijímaní sekundárnej legislatívy v Európskej únii. Pozornosť sa sústreďuje najmä na zmeny, ktoré priniesla Lisabonská zmluva. Dôraz je kladený na systém orgánov EÚ účastniacich sa na legislatívnych procesoch, vymedzenie ich právomocí ako aj funkcie v rámci prijímania právnych aktov EÚ. Osobitne sú riešené jednotlivé legislatívne postupy platné pre väčšinu politík EÚ, ako aj špecifické postupy v rámci spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky.

Kľúčové slová: legislatívny postup, Komisia, Európsky parlament, Rada EÚ, nariadenie, smernica, Lisabonská zmluva

Abstract

Daniela Končierová, - The Legislative Process in the EU – the Creation of Secondary Law in the EU's Three Pillars, Palacky University in Olomouc, Faculty of law, European law and International public law Institute, supervisor: Mgr. Ondrej Hamulák, 2009/2010.

Diploma thesis explains legislative procedure of passing secondary legislation in the European Union. It focuses on the amendments brought by the Treaty of Lisbon. It emphasises institutional framework of legislative procedures, definition of powers as well as their functions in the process of adopting legislative acts in the EU. Separately are itemized the legislative procedures valid for most of EU policies, as well as specific issues of Foreign Affairs and Security Policy.

Key words: Legislative procedure, European Commission, European Parliament, EU Council, regulation, directive, Treaty of Lisbon

Úvod

Členské štáty Európskej únie sa svojím členstvom v EÚ prispôbili existujúcim európskym normám a legislatívnym pravidlám a postupom platiacim na európskej pôde. Členstvo v EÚ prinieslo de facto aj zmeny v legislatívnom procese. V členských štátoch platí množstvo priamo aplikovateľných predpisov¹ tvorených orgánmi Únie za účasti zástupcov členských štátov v Bruseli. V legislatívnom procese EÚ rozlišujeme dve úrovne: nadnárodnú (supranacionálnu) a medzivládnu. Určenie politickej agendy a formulovanie politiky prebieha hlavne v Európskej komisii (ďalej ako „Komisia“) a na prevažne politických rokoch Európskej rady² (summitu EÚ). V menšej miere to platí aj pre Európsky parlament (ďalej ako „Parlament“) a Radu ministrov (ďalej ako „Rada“). Implementáciu sekundárnej normotvorby zabezpečujú členské štáty, ich vlády a iné národné orgány (napr. súdy).

Cieľom tejto diplomovej práce je vytvorenie uceleného prehľadu o postupoch pri tvorbe sekundárnej legislatívy v rámci všetkých politických oblastí Únie. Vzhľadom na prijatie Lisabonskej zmluvy, ktorá odstránila trojpilierovú štruktúru Únie sa budem venovať, najmä porovnávaniu zmien v legislatívnych procesoch. Pri spracovaní tejto témy sa bude pozornosť sústreďovať na rozdelenie právomocí medzi jednotlivými orgánmi EÚ a podrobné spracovanie legislatívnych procesov pri tvorbe unijného práva za použitia odbornej domácej i zahraničnej literatúry ako aj relevantnej judikatúry Európskeho súdneho dvora (ďalej ako „ESD“). Vzhľadom na aktuálny vývoj sa budem zameriavať na porovnanie doterajšieho stavu so zmenami, ktoré priniesla Lisabonská zmluva. Veľká časť tejto diplomovej práce bola vypracovaná ešte pred prijatím Lisabonskej zmluvy všetkými členskými štátmi, a z tohto dôvodu je použité hodnotenie súčasného stavu v reflexii k stavu predchádzajúcemu.

Únia je založená na Zmluve o EÚ a na Zmluve o fungovaní Európskej únie³ (ďalej len „Zmluvy“). Tieto dve zmluvy majú rovnakú právnu silu. Únia nahrádza Európske spoločenstvo a je jeho právnym nástupcom⁴.

¹ Aplikčná prednosť komunitárneho práva pred vnútroštátnym právom judikovaná prvýkrát v rozh. ESD č. 6/64 Flaminio Costa vs. ENEL [1964] ECR 585, 593. Rozhodnutie ukladá národnému orgánu napr. súdu, ktorý aplikuje právo, aby v prípade odporujúcej národnej úpravy aplikoval priamo účinnú normu komunitárneho práva. Ďalším rozhodnutím, ktoré bližšie špecifikuje a spresňuje zásadu prednosti komunitárneho práva je rozsudok ESD č. 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato vs. Simmenthal SpA, [1978] ECR 629.

² Čl. 13 ZEU zakotvil postavenie Európskej rady ako orgánu Únie.

³ Lisabonská zmluva premenovala ZES na Zmluvu o fungovaní Európskej únie.

⁴ Čl. 1 ods. 2 ZFEÚ.

Pri spracovaní tejto diplomovej práce bol využitý empiricko-analytický teoretický prístup skúmania a v jeho rámci komparatívny metodický postup so súčasným využitím historickej metódy. Hlavný zdroj informácií potrebných pre spracovanie tejto práce tvorili primárne pramene práva EÚ, judikatúra ESD a domáca ako aj zahraničná literatúra.

1. Pramene európskeho práva

Pramene európskeho práva sa vyznačujú veľkou rozmanitosťou, ktorá sa prejavuje nielen v ich povahe, forme, spôsobe prijatia, ale aj právnej záväznosti. Význam Únie spočíva v prenose časti suverénnych práv členských štátov v prospech Únie a vytvorením jednotného autonómneho právneho poriadku. Walter Hallstein, prvý prezident Komisie v rokoch 1958 – 1969⁵, sa vyjadril o povahe Spoločenstva nasledovne: „Európa je fenoménom práva z troch hľadísk, vznikla na základe práva, sama je prameňom práva a svojím občanom priniesla nový právny poriadok.“ Pre účely tejto diplomovej práce použijem základné vymedzenie európskeho práva na právo komunitárne a unijné. Prijatím Lisabonskej zmluvy, ktorá ruší pilierovitú štruktúru EÚ zrejme toto delenie nebude dlhšie relevantné. V rámci hierarchie právnych noriem možno pramene rozčleniť nasledovne⁶:

- Akty členských štátov (primárne právo - zakladajúce zmluvy, doplňujúce a pozmeňujúce zmluvy)
- Akty zástupcov členských štátov
- Akty zmiešanej povahy
- Akty orgánov EÚ (sekundárne právo – nariadenie, smernica, rozhodnutie, odporúčanie, stanovisko, akty sui generis)
- Konštantná judikatúra ESD
- Všeobecné právne zásady

1.1 Primárne právo

Primárne právo Únie tvoria zakladajúce zmluvy (ESUO, EHS, EURATOM), vrátane ich príloh, protokolov, prehlásení ako aj pozmeňujúcich a doplňujúcich zmlúv JEA, Maastrichtská zmluva, Amsterdamská zmluva, Nicejská zmluva, Lisabonská zmluva spolu s prístupovými zmluvami nových členských štátov. Zakladajúce zmluvy majú povahu medzinárodných zmlúv, avšak narozdiel od obyčajných medzinárodných zmlúv obsahujú prvok nadštátnosti⁷. Komunitárne právo je autonómny právny poriadok a pri splnení podmienok *Van Gend*

⁵ http://europa.eu/abc/history/foundingfathers/hallstein/index_sk.htm [cit.1.november 2009].

⁶ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1 – Ústavní základy evropské unie*. Praha: Linde, 2007, s. 82-83.

⁷ Rozsudok ESD č. 6/64 v právnej veci *Costa vs. ENEL.*, [1964] ECR 585, 593.

en Loos⁸ formule je priamo použiteľné národnými orgánmi členských štátov pri aplikácii práva. Presunutím jednotlivých oblastí unijného práva do komunitárneho režimu sa v súčasnosti vlastnosť priamej použiteľnosti vzťahuje aj na tieto oblasti, špecifickou naďalej ostáva oblasť Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky⁹. Primárne právo obsahuje úpravu inštitucionálnej organizácie Únie a zakotvuje zmocnenie orgánov EÚ k tvorbe sekundárneho práva.

1.2 Sekundárne právo

Sekundárne právo¹⁰ tvoria právne akty vydávané v legislatívnom procese orgánov Únie, zmocnených k vydávaniu týchto aktov na základe primárneho práva (zakladajúcich zmlúv). Sekundárne právo ako právo odvodené, musí vždy zodpovedať súladu s primárnym právom. Na základe čl. 288 ZFEÚ (bývalý čl. 249¹¹ ZES) prijímajú inštitúcie EÚ na účely výkonu právomocí Únie *nariadenia, smernice, rozhodnutia, odporúčania a stanoviská*. Konštantná judikatúra ESD doplnila toto vymenovanie aktov ešte o akty sui generis, ktoré môžu mať aj odlišnú formu. Profesor Arnold delí akty sekundárneho práva na *typické a atypické právne akty*¹². Medzi typické právne akty zaraďuje nariadenia, smernice, rozhodnutia, odporúčania a stanoviská. Atypické právne akty nie sú zahrnuté vo výpočte čl. 288 ZFEÚ, ale vyskytujú sa v iných ustanoveniach¹³. Ide o „neformálne akty inštitúcií EÚ“¹⁴, zahrnujúce rôznorodé akty s deklaratórnymi alebo plánovacími funkciami (napr. programy, biele a zelené knihy,

⁸ Rozsudok ESD č. 26/62 vo veci Van Gend en Loos, [1963] ECR 1. ESD judikoval základné podmienky priameho účinku ustanovení zriaďovacích zmlúv, t. z. jasnosť, presnosť, bezpodmienečnosť, ustanovenie nesmie byť spojené s výhradou zo strany členského štátu, a nesmie byť závislé na vykonávacom predpise.

⁹ Čl. 24 ZEU (bývalý čl. 11 ZEÚ): *Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika podlieha osobitným pravidlám a postupom. Vymedzuje a vykonáva ju jednomyselne Európska rada a Rada s výnimkou prípadov, keď sa v zmluvách ustanovuje inak. Prijatie legislatívneho aktu sa vylučuje. Spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku uskutočňuje vysoký predstaviteľ Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku a členské štáty v súlade so zmluvami...*

¹⁰ Pozri napr.: SIMAN, Michael; SLAŠŤAN, Miroslav. *Sekundárne právo Európskej únie*. 1. vyd. Bratislava : [Iura Edition], 2007. 697 s.

¹¹ Čl. 249 ZES znel: *S cieľom splniť svoje úlohy a v súlade s ustanoveniami tejto zmluvy Európsky parlament spoločne s Radou, Rada a Komisia vydávajú nariadenia, smernice a prijímajú rozhodnutia, a podávajú odporúčania alebo zaujímajú stanoviská.*

¹² TICHÝ, ARNOLD, SVOBODA, ZEMÁNEK, KRÁL. *Evropské právo*. 3.vyd. Praha: C. H. Beck 2006. 928 s., porovnaj: SIMON, D. *Komunitární právní řád*. Praha: ASPI a. s., 2005, s. 350 an.

¹³ Napr. podporné opatrenia v oblasti všeobecného a odborného vzdelávania podľa čl. 165 ods. 4 ZFEÚ (bývalý čl. 149 ZES), ktoré prijíma Rada a EP riadnym legislatívnym postupom po konzultácii s Hospodárskym a sociálnym výborom a Výborom regiónov, s vylúčením harmonizácie právnych predpisov členských štátov; ďalšie opatrenia v oblasti verejného zdravia podľa čl. 168 ods. 4, 5 (bývalý čl. 152 ZES), hlavné smery v oblasti transeurópskych sietí podľa čl. 171 ods. 1 a 172 ZFEÚ (bývalý čl. 155 ZES).

¹⁴ SIMON, D. *Komunitární právní řád*. Praha: ASPI a. s., 2005, s. 350 an.

prehlásenia apod.) Odlišné delenie sekundárnych aktov prináša názor Ing. JUDr. Simana¹⁵, podľa ktorého sa sekundárne akty delia podľa zmlúv, na základe ktorých sú prijímané na *komunitárne sekundárne akty* a *unijné sekundárne akty*. Komunitárne sekundárne akty sú akty prijímané na základe ZFEÚ a výnimočne na základe Zmluvy o Euratom. Účinnosťou Lisabonskej zmluvy a presunutím Policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach do komunitárneho piliera, zostávajú v režime unijných sekundárnych aktov akty prijímané v rámci Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky. Ing. JUDr. Siman označuje nariadenie, smernicu, rozhodnutie, odporúčanie a stanovisko za tzv. *pomenované akty*. Ako tzv. *nepomenované akty*¹⁶ označuje napr. rozhodnutia, medziinštitucionálne dohody, oznámenia Komisie, rezolúcie, závery, vyhlásenia, programy, a iné. V právnych aktoch sa uvedú odôvodnenia a odkazy na všetky návrhy, iniciatívy, odporúčania, žiadosti alebo stanoviská ustanovené v Zmluvách¹⁷.

¹⁵ SIMAN, M., SLAŠŤAN, M. *Sekundárne právo Európskej Únie*. 1. vydanie. Bratislava 2007, s. 13.

¹⁶ Tamtiež, s. 14.

¹⁷ Čl. 296 ZFEÚ (bývalý čl. 253 ZES).

2. Legislatívne akty

2.1 Nariadenie

Nariadenie¹⁸ je komunitárnym prameňom práva so všeobecnou pôsobnosťou, ktoré je priamo použiteľné vo všetkých členských štátoch Únie. Nariadenie vydáva Rada, príp. Rada spolu s Parlamentom, Komisia, a vo svojom sektore aj ECB¹⁹. Rada môže po vydaní nariadenia delegovať svoju právomoc k vydaniu vykonávacieho nariadenia spravidla na Komisiu. Nariadenia môžeme členiť na nariadenia základné, ktoré majú svoj právny základ priamo v určitom ustanovení ZFEÚ a na nariadenia vykonávacie s právnym základom v zmocňovacom ustanovení nariadenia základného. Hlavnými znakmi nariadenia v zmysle čl. 288 ZFEÚ sú všeobecná pôsobnosť, záväznosť v celom rozsahu a priama aplikovateľnosť v členských štátoch²⁰.

Všeobecná pôsobnosť nariadenia je odlišujúcim znakom nariadenia od rozhodnutia. Vytvára právne účinky erga omnes, tým, že sa vzťahuje na neurčitý okruh osôb. Nariadenie zakladá bezprostredne práva a povinnosti priamo jednotlivcom. Priama aplikovateľnosť²¹ znamená, že nariadenie je bezprostredne použiteľné v členských štátoch bez nutnosti inkorporácie alebo transformácie do vnútroštátneho právneho poriadku a bez vnútroštátnej alebo komunitárnej konkretizácie²². Samotný text nariadenia môže zmocňovať orgán EÚ alebo členský štát k vydaniu vykonávacích opatrení²³. V určitých prípadoch si nariadenie vyžaduje doplnenie vnútroštátnych právnych predpisov z dôvodu zaistenia jeho riadnej aplikácie, a to zmenou alebo prijatím nového právneho predpisu (tzv. adaptačný predpis)²⁴. Adaptačný predpis musí byť jasný, zrozumiteľný, prehľadný a jednoznačný, aby nevznikaly

¹⁸ Podrobne vid' KRÁL, Richard. *Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006. 136 s.

¹⁹ Čl. 132 ZFEÚ (bývalý čl. 110 ZES).

²⁰ HAKENBERG, Waltraud. *Grundzüge des Europäischen Gemeinschaftsrechts*. 3. Auflage. Vahlen Franz GmbH, 2003, s. 62.

²¹ Bližšie: ÖHLINGER, POTACS. *Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht*. 3. Auflage. Wien: LexisNexis, 2006, 248 s.

²² ESD označuje priamu aplikovateľnosť nariadenia ako okamžitý účinok nariadenia – tzv. *immediate effect*. K tomu bližšie vid' rozsudok č. C-403/98 vo veci Monte Arcosu, ECR I-103 a 87/82 vo veci Rogers vs. Darthenay, [1983] ECR 1579.

²³ Rozh. ESD v právnej veci Eridania č. 230/78, [1979] ECR 2749.

²⁴ Čl. 21 Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii schválené usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304 a změněné usnesením vlády ze dne 26. října 2009 č. 1344, (prístupné online [cit. 15. február 2010] <http://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/kompatibilita-s-pravem-es-eu/odbor-kompatibility-5531/>)

pochybnosti o rozsahu a obsahu práv a povinností fyzických a právnických osôb, ktorých sa predpis dotýka. Záväznosť nariadenia v celom rozsahu zabraňuje členským štátom aplikovať nariadenie len čiastočne, neúplným spôsobom²⁵ alebo prijať odporujúce vnútroštátne predpisy. Podľa doktríny ESD je transformácia nariadenia do vnútroštátnej právnej formy nielen zbytočná, ale aj neprípustná. Na národnej úrovni možno nariadenia prirovnať k zákonom²⁶. Vzhľadom na to, že zavádzajú jednotnú právnu úpravu v členských štátoch možno ich považovať za vhodný nástroj unifikácie. Naopak smernice predstavujú vhodný nástroj harmonizácie právnych predpisov členských štátov. Všetky nariadenia sa publikujú v Úradnom vestníku EÚ²⁷.

2.2 Smernica

Smernica je najčastejším legislatívnym aktom Únie²⁸. Smernica²⁹ je v zmysle čl. 288 ZFEÚ právny akt záväzný pre každý štát, ktorému je určený, čo do výsledku, ktorý má byť dosiahnutý, pričom voľba formy a prostriedkov je ponechaná vnútroštátnym orgánom členských štátov. Za hlavný znak smernice³⁰ možno považovať záväznosť výsledku³¹ z hľadiska formálne právneho a aplikačne praktického. Smernica narozdiel od nariadenia musí byť transponovaná do vnútroštátneho právneho poriadku členských štátov pomocou vnútroštátnych transpozičných predpisov, ktoré preberajú obsah smernice. Nie je nutnosťou preberať obsah smernice, pokiaľ je vnútroštátna úprava v súlade s prijatou smernicou, v prípade sporu je však povinnosťou dotknutého členského štátu takýto súlad preukázať³². Riadna transpozícia a implementácia smernice predstavuje formálne premietnutie obsahu smernice do vnútroštátneho právneho poriadku, ako aj zaistenie riadnej aplikácie a vymáhateľnosti transpozičných predpisov k dosiahnutiu výsledku smernice³³. Transpozičné

²⁵ Rozh. č. 18/72 Granaria, [1972] ECR 1163.

²⁶ Návrh Zmluvy o Ústave pre Európu nazýval nariadenie „európsky zákon“.

²⁷ Čl. 297 ZFEÚ (bývalý čl. 254 ZES).

²⁸ KLUČKA, Ján, MAZÁK, Ján a kol. *Základy európskeho práva*. Bratislava 2004, s. 135.

²⁹ Podrobne pozri: KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnice ES v zemích EU a ČR*. Praha: C. H. Beck, 2002, 158 s.

³⁰ Návrh Zmluvy o Ústave pre Európu nazýval smernicu „európsky rámcový zákon“.

³¹ ESD v rozh. Enka č. 38/77, [1977] ECR 2203, vyjadruje možnosť detailnej špecifikácie výsledku, ktorého má byť smernicou dosiahnuté.

³² Komisia vs. Nemecko č. C-96/95, [1997] ECR I-1653.

³³ Bližšie viď: KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnice ES v zemích EU a ČR*. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 55.

predpisy³⁴ musia napĺňať cieľ a účel stanovený transponovanou smernicou. Obsah transpozičného predpisu musí byť jasný, zrozumiteľný, prehľadný a jednoznačný, aby nevznikaly pochybnosti o rozsahu a obsahu práv a povinností fyzických a právnických osôb, ktorých sa transpozičný predpis dotýka. Takisto nesmie obsahovať podmienky, pokiaľ by prekážali výsledku, ktorý smernica sleduje. Od obsahu smernice je možné sa odchýliť iba ak to výslovne umožňuje. Určité nevýhody nutnosti implementácie práva Európskej Únie, najmä zapracovávanie smerníc do vnútroštátneho poriadku³⁵, môže spôsobovať zneprehľadňovanie národných právnych poriadkov³⁶. Pri transpozícii smernice si členské štáty zachovávajú určitú mieru diskrečnej právomoci, táto voľnosť spočívajúca, najmä vo voľbe formy a prostriedku pri dosiahnutí výsledku smernice bola obmedzená judikatúrou ESD. Ide napr. o požiadavok prijatia transpozičného opatrenia vo forme právneho predpisu, jasnosť a presnosť, pri smerniciach, ktoré zakladajú subjektívne práva jednotlivcom³⁷. Smernice ako vhodný nástroj harmonizácie, nesmerujú k vytvoreniu jednotnej úpravy v členských štátoch, ale dochádza k zblíživaniu jednotlivých národných poriadkov členských štátov. Umožňujú zohľadniť jednotlivé špecifiká a odlišnosti v rámci členských štátov, pri súčasnom zachovaní dosiahnutia cieľa smernice. Z dôvodu výhod, ktoré poskytujú smernice, ich možno označiť za jeden z hlavných prameňov práva Únie³⁸.

Členské štáty majú povinnosť obsah smernice transponovať v priebehu určitej lehoty (väčšinou 2 - 3 roky) do vnútroštátneho poriadku, ešte pred uplynutím tejto lehoty nesmú členské štáty ohroziť účel smernice³⁹, k čomu by mohlo dôjsť, napr. prijatím právnych

³⁴ Podrobne vid': Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii (schválené usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304 a změněné usnesením vlády ze dne 26. října 2009 č. 1344), čl. 20. (prístupné online [cit. 15. február 2010] <http://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/kompatibilita-s-pravem-es-eu/odbor-kompatibility-5531/>). Tieto metodické pokyny stanovujú postupy ministerstiev a ostatných orgánov štátnej správy pri plnení legislatívnych záväzkov vyplývajúcich z členstva Českej republiky v Európskej únii. Príklady správnej a nesprávnej transpozície smerníc sú uvedené v prílohe III. týchto pokynov. Ďalej Smernice vlády o postupu při zasílání návrhů legislativních aktů ES/EU a materiálů Evropské komise Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky, schválená usnesením vlády ze dne 7. června 2006 č. 680.

³⁵ Bližšie vid' napr.: SCHELLE, Karel, VESELÁ, Renata, VOJÁČEK, Ladislav. *Nástin vývoje sblížování práva ČR s právem Evropské Unie ve vybraných dokumentech*. 1.vyd. Ostrava, Key Publishing, 2007. 278 s.

³⁶ Viac k problematike implementácie európskeho práva do českého právneho poriadku pozri článok: JUDr. WHELANOVÁ, Markéta, Ph.D. *Problémy české legislativy související s implementací práva ES/EU*. Praha. Právní rozhledy č. 24/2008.

³⁷ Napr. Komisia vs. Nemecko č. C-96/95, [1997] ECR I-1653, Komisia vs. Francúzsko č. C-197/96, [1997] ECR I-1489.

³⁸ HODÁS, Milan. *Niektoré právno-teoretické problémy preberania smerníc*. In POGÁČOVÁ, Juliana, SIMAN, Michael, SLAŠŤAN, Miroslav. *Komunitárne právo na Slovensku, päť rokov „po“*. Slovenská asociácia európskeho práva. 1. vydanie, Bratislava 2009, s. 35.

³⁹ Rozh. ESD v právnej veci Inter-Environnement Wallonie č. C-129/96, [1997] ECR I-7411.

predpisov ktoré by ohrozovali dosiahnutie cieľa smernice. Bez samotnej transpozície smernica vyvoláva v členských štátoch tzv. nepriamy účinok smernice, ktorý spočíva v povinnosti vnútroštátnych orgánov aplikujúcich právo vykladať svoje vnútroštátne právo v súlade s netransponovanou alebo nesprávne transponovanou smernicou⁴⁰ (eurokonformný výklad). Nepriamy účinok smerníc bol stanovený v kľúčovom rozhodnutí ESD vo veci Von Colson. Obsahom nepriameho účinku alebo aj princípu Von Colson je povinnosť členských štátov vykladať a aplikovať národné právo v súlade s cieľmi netransponovanej smernice. Eurokonformným výkladom je nutné vykladať všetky vnútroštátne predpisy⁴¹. Povinnosť orgánov aplikujúcich právo k eurokonformnému výkladu nastáva zpravidla až po uplynutí transpozičnej lehoty⁴². Podľa názoru ESD v rozhodnutí Kolpinghuis⁴³ prichádza eurokonformný výklad do úvahy bez ohľadu na uplynutie transpozičnej lehoty. Eurokonformný výklad je využiteľný ako vo vertikálnych, tak aj v horizontálnych sporoch.

Judikatúra ESD prisudzuje smerniciam v obmedzenej miere a pri splnení určitých podmienok takisto bezprostrednú aplikovateľnosť v členských štátoch aj bez náležitej transpozície smernice do vnútroštátneho poriadku. K priamemu účinku smernice dochádza len subsidiárne a pri splnení podmienok špecifikovaných judikatúrou ESD. Za základné rozhodnutie doktríny priameho účinku smernice je považované rozhodnutie Van Duyn⁴⁴, v ktorom ESD priznal smerniciam vertikálny priamy účinok, t. z. vo vzťahu medzi jednotlivcom a štátom. Priamy účinok smernice však nastane až uplynutím transpozičnej lehoty. V rozhodnutí Ratti⁴⁵ ESD ďalej prehĺbil doktrínu priameho účinku smerníc stanovením všeobecných podmienok priameho účinku, ktorými sú jasnosť ustanovení, presnosť, nepodmienenosť. Ustanovenie smernice musí byť presné, nesmie vzbudzovať pochybnosti o obsahu, musí obsahovať jasné právo alebo povinnosť⁴⁶. Ustanovenie smernice je považované za nepodmienené, ak jeho aplikácia nie je závislá na prijatí ďalšieho aktu, napr. vykonávacieho opatrenia. Pokiaľ sú splnené uvedené podmienky smernica priamo zakladá jednotlivcom (fyzickým a právnickým osobám) práva, ktorých sa môžu dovolávať priamo pred vnútroštátnymi orgánmi. Ak členský štát v transpozičnej lehote smernicu

⁴⁰ Rozh. ESD v právnej veci Von Colson and Kamann vs. Land Nordrhein-Westfalen č. 14/83, [1984] ECR 1891.

⁴¹ Rozh. ESD v právnej veci Marleasing SA vs. La Comercial Internacional de Alimentación SA č. C-106/89, [1990] ECR I-4135.

⁴² Rozh. ESD v právnej veci Pubblico Ministero vs. Tullio Ratti č. 148/78, [1979] ECR 1629.

⁴³ Rozh. ESD v právnej veci Kolpinghuis č. 80/86, [1987] ECR 3969.

⁴⁴ Rozh. ESD v právnej veci Van Duyn vs. Home Office č. 41/74, [1974] ECR 1337.

⁴⁵ Rozh. ESD v právnej veci Pubblico Ministero vs. Tullio Ratti č. 148/78, [1979] ECR 1629.

⁴⁶ Rozh. ESD v právnej veci Franz Grad vs. Finanzamt Traunstein č. 9/70, [1970] ECR 825.

netransponoval alebo síce transponoval, ale nesprávne, nemôže byť jednotlivcom na základe smernice uložená povinnosť. Narozdiel od eurokonformného výkladu je priamy účinok smernice využiteľný len vo vertikálnych sporoch⁴⁷. Z dôvodu zlepšenia právnej ochrany fyzických a právnických osôb podporujú niektorí generálni advokáti priznanie horizontálneho účinku aj smerniciam⁴⁸. ESD v súčasnosti nepriznáva smerniciam horizontálny účinok⁴⁹, t. z. nepripúšťa priamy účinok smerníc v súkromoprávných sporoch medzi jednotlivcami⁵⁰.

2.3 Rozhodnutie

Rozhodnutie je individuálny akt záväzný v celom svojom rozsahu. Okruh adresátov je určený v samotnom obsahu rozhodnutia, obracia sa na občana, podnik alebo skupinu týchto subjektov, ale aj na členské štáty⁵¹. Rozhodnutie, ktoré označuje tých, ktorým je určené, je záväzné len pre nich⁵². ESD v rozhodnutí Grad⁵³ priznal rozhodnutiam priamy účinok. Na základe tohto rozhodnutia ESD je rozhodnutie adresované členskému štátu priamo aplikovateľné len za podmienok jasnosti a presnosti, t. z. obsahu jasného a presného práva, nepodmienenosti a až po nadobudnutí účinnosti. Typickým príkladom sú rozhodnutia Komisie v oblasti hospodárskej súťaže⁵⁴.

2.4 Odporúčanie a stanovisko

Odporúčania a stanoviská nie sú záväzné⁵⁵. V systéme právnych aktov EÚ majú určitú pomocnú a poradnú funkciu, vyvolávajú najmä politické účinky. Ich charakter je odporúčací,

⁴⁷ SIMAN, M., SLAŠŤAN, M. *Sekundárne právo Európskej Únie*. 1. vydanie. Bratislava 2007, s. 18.

⁴⁸ Napr. Jacobs v spore Vaneetveld C-316/93, [1994] ECR I-763. Van Gerven v spore Marshall II, C-271/91, [1993] ECR I-4367. Porovnaj: SIMAN, M., SLAŠŤAN, M. *Sekundárne právo Európskej Únie*. 1. vydanie. Bratislava 2007, s. 21.

⁴⁹ Rozh. ESD v právnej veci Marshall vs. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority č. 152/84, [1986] ECR 723.

⁵⁰ Podrobne k tejto kapitole pozri napr.: ÖHLINGER, POTACS. *Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht*. 3. Auflage. Wien: LexisNexis, 2006. 248 s., CRAIG, Paul; BÚRCA, Gráinne de. *EU law : text, cases, and materials*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2008. 1148 s. TICHÝ, ARNOLD, SVOBODA, ZEMÁNEK, KRÁL. *Evropské právo*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck 2006. 928 s.

⁵¹ BUMKE, Christian. *Rechtsetzung in der Europäischen Gemeinschaft*. In SCHUPPERT, G. F., PERNICE, I., HALTERN, U. (Hrsg.). *Europawissenschaft*. 2. Aufl. Baden – Baden, 2006, s. 678.

⁵² Čl. 288 pododsek 4 ZFEÚ.

⁵³ Rozh. ESD Franz Grad vs. Finanzamt Traunstein č. 9/70, [1970] ECR 825.

⁵⁴ Napr. rozhodnutia o udeľovaní pokút Komisiou v prípade neprípustných kartelových dohôd podľa čl. 101 ZFEÚ alebo zneužívania dominantného postavenia podľa čl. 102. ZFEÚ.

⁵⁵ Čl. 288 pododsek 5 ZFEÚ.

sú bez právnej záväznosti. Odporúčanie spravidla vydáva orgán EÚ (Rada, Komisia, ECB) z vlastnej iniciatívy s cieľom nezáväzne doporučiť adresátom určitý postup alebo konanie. Stanovisko prijímajú orgány EÚ na základe vonkajšej iniciatívy, ak vyjadrujú svoj právny názor k určitej problematike. Možno medzi ne zaradiť napr. rezolúcie, závery, vyhlásenia, medziinštitucionálne dohody⁵⁶. Napriek nezáväznosti týchto právnych aktov bývajú v praxi členskými štátmi rešpektované⁵⁷.

2.5 Platnosť a účinnosť aktov

Všetky legislatívne akty sa vyhlasujú v Úradnom vestníku EÚ⁵⁸. Úradný vestník je publikovaný denne vo všetkých úradných jazykoch EÚ a pozostáva zo série L (legislatíva), C (informácie, oznámenia) a doplnkovej série pre verejné obstarávanie S (oznámenia). Séria L obsahuje legislatívu Únie t. z. nariadenia, smernice, rozhodnutia, odporúčania a stanoviská. Za deň publikácie aktu sa považuje deň uvedený na príslušnom vydaní Úradného vestníka EÚ. V platnosť vstupujú v deň, ktorý je v nich stanovený, inak dvadsiatym dňom po vyhlásení. Nariadenia a smernice určené všetkým členským štátom a rozhodnutia, v ktorých nie je uvedené komu sú určené, sa vyhlasujú v Úradnom vestníku EÚ a v platnosť vstupujú dňom, ktorý je v nich stanovený, inak dvadsiatym dňom po vyhlásení. Ostatné smernice a rozhodnutia, v ktorých je uvedené komu sú určené, sa oznamujú tým, ktorým sú určené a týmto oznámením nadobúdajú účinnosť⁵⁹.

⁵⁶ BUMKE, Christian. *Rechtsetzung in der Europäischen Gemeinschaft*. In SCHUPPERT, G. F., PERNICE, I., HALTERN, U. (Hrsg.). *Europawissenschaft*. 2. Aufl. Baden – Baden, 2006, s. 679.

⁵⁷ Implementácia odporúčaní a iných právne nezáväzných aktov sekundárneho práva v čl. 23 Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii (schválené usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304 a změněné usnesením vlády ze dne 26. října 2009 č. 1344), (prístupné online [cit. 15. február 2010] <http://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/kompatibilita-s-pravem-es-eu/odbor-kompatibility-5531/>). V implementačných predpisoch sa zohľadňujú odporúčania a iné právne nezáväzné predpisy sekundárneho práva, ktoré dopĺňujú alebo vykladajú záväzné predpisy sekundárneho práva implementované do týchto predpisov.

⁵⁸ Čl. 297 ods. 1 ZFEÚ.

⁵⁹ Čl. 297 ods. 2 ZFEÚ.

3. Legislatívny proces a Lisabonská zmluva

V noci z 18. na 19. októbra 2007 sa hlavy štátov a vlád 27 členských štátov EÚ na summite v Lisabone dohodli na texte Lisabonskej reformnej zmluvy, ktorá mala posilniť demokratickosť Únie. Zmluva bola podpísaná 13. decembra 2007 na medzivládnej konferencii v Lisabone. Po odmietnutí Ústavnej zmluvy, ktorá mala tvoriť jediný právny podklad Únie a nahrádzať doterajšie zmluvy (ZES, Euratom, ZEÚ) sa stala Lisabonská zmluva náhradou za tento odmietnutý návrh Ústavnej zmluvy. Ústavnú zmluvu prekvapivo odmietlo v neúspešných referendách Francúzsko a Holandsko. Lisabonská zmluva vynecháva všetky politické symboly a znaky ústavnosti, ktoré boli pravdepodobne jednou z príčin neúspechu Ústavnej zmluvy. Lisabonská zmluva nenahrádza doterajšie zmluvy, predstavuje iba zmenu a doplnenie ZEÚ a ZES. Prijatím Lisabonskej zmluvy⁶⁰ má EÚ fungovať efektívnejšie a navonok pôsobiť jednotnejšie. Lisabonská zmluva má priniesť silnejšiu a jednotnejšiu Európu, ktorá bude na medzinárodnej úrovni vystupovať samostatne⁶¹.

Aby text Lisabonskej zmluvy⁶² vstúpil v platnosť bola nutná ratifikácia⁶³ v jednotlivých členských štátoch. V súlade s čl. 6 Lisabonskej zmluvy, *táto zmluva nadobúda platnosť 1. januára 2009, ak budú uložené všetky ratifikačné listiny, alebo ak sa tak nestane, prvým dňom mesiaca nasledujúceho po vykonaní tohto úkonu posledným signatárskym štátom.* Česká republika uložila svoje ratifikačné listiny v Ríme, čím bol dokončený posledný formálny

⁶⁰ Lisabonská zmluva v skratke: http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_sk.ht. [cit. 15. december 2009].

⁶¹ Podrobnejšie pozri: STREINZ Rudolf, OHLER Christoph, HERRMANN Christoph. *Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU: Einführung mit Synopse*. 2. aktualis. und erw. Aufl. München : Verlag C.H. Beck, 2008. 404 s.

⁶² Lisabonská zmluva v Úradnom vestníku EÚ (C 306, 17. 12. 2007).

⁶³ Ratifikačný proces prijatia Lisabonskej zmluvy bol náročným procesom ratifikácie buď v národných parlamentoch alebo referendách, Írsko bolo jedinou krajinou, ktorej právny poriadok predpisuje referendum. Keďže výsledok írského referenda z júna 2008 Lisabonskú zmluvu odmietol, ratifikačný proces sa zdržal. Po poskytnutí záruk Bruselom o neutralite, suverenite v daňovej politike a otázkach manželstva a interrupcií schválilo Írsko Lisabonskú zmluvu v opakovanom referende 2. októbra 2009 (bližšie viď: [online], [cit. 15. december 2009] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/ec/108634.pdf). Poslednou krajinou, ktorá Lisabonskú zmluvu nepodpísala zostávala Česká republika, ktorá žiadala, aby Európska únia právne zaručila nedotknuteľnosť Benešových dekrétov. Potom ako česká reprezentácia vyjedнала výnimku z Lisabonskej zmluvy, bránilo jej podpisu už len rozhodnutie Ústavného súdu. Český prezident Václav Klaus 3. novembra 2009 podpísal Lisabonskú zmluvu, potom ako Ústavný súd ČR rozhodol, že Lisabonská zmluva nie je v rozpore s ústavou sp. zn. Pl. ÚS 29/09 z 3. 11. 2009. Viac napr. RYBÁROVÁ, Ela. *Súd dal Lisabonu zelenú. Klaus sa vzdal*. [online]. [cit. 15. december 2009] <http://www.sme.sk/c/5092072/sud-dal-lisabonu-zelenu-klaus-sa-vzdal.html> alebo iDNES. *Klaus podepsal Lisabon. Česko tak ztrácí suverenitu, prohlásil* [online]. [cit. 15. december 2009] http://zpravy.idnes.cz/klaus-podepsal-lisabon-cesko-tak-ztraci-suverenitu-prohlasil-p63-/domaci.asp?c=A091103_145225_domaci_adb.

krok potrebný na to, aby sa Lisabonská zmluva mohla začať uplatňovať. Vďaka tomu vstúpila zmluva v platnosť 1. decembra 2009.

Dňa 19. novembra 2009 sa uskutočnil mimoriadny neformálny summit, na ktorom sa rozhodlo o vrcholových postoch Únie vyplývajúcich z Lisabonskej zmluvy. Belgický premiér Herman Van Rompuy bol zvolený do funkcie stáleho predsedu Európskej rady⁶⁴ (neoficiálne „prezident EÚ“) a eurokomisárka pre obchod Catherine Ashton zo Spojeného kráľovstva bola zvolená do funkcie Vysokej predstaviteľky Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku⁶⁵. Členka britskej labouristickej strany sa zároveň stala aj podpredsedníčkou novovytvorenej Komisie. Tieto dve nové funkcie boli vytvorené na základe Lisabonskej zmluvy, ktorej cieľom je dať EÚ väčšiu váhu na medzinárodnej scéne a zefektívniť jej rozhodovanie. Nový „prezident Únie“ je zvolený na 2 a pol roka. Počas dôležitých zasadaní bude rotujúce predsedníctvo, vďaka ktorému má každý členský štát možnosť predsedáť zasadaniam EÚ počas šiestich mesiacov, nahradené stálym, na čele s novým „prezidentom EÚ“.

Dôležitou novinkou, ktorú priniesla Lisabonská zmluva je zakotvenie právnej subjektivity Únie v čl. 47 ZEÚ. Samostatná právna subjektivita Únie posilní jej vyjednávaciu pozíciu a pomôže vytvoriť obraz efektívnejšieho a zreteľnejšieho partnera pre tretie krajiny a medzinárodné organizácie. V súlade s čl. 1 ZEÚ Únia nahrádza Európske spoločenstvo a je jeho právnym nástupcom.

V rámci zmien v legislatívnych postupoch zavedených Lisabonskou zmluvou, je kľúčovým najmä rozšírenie spolurozhodovacieho postupu na väčšinu politík Únie. Lisabonská zmluva označuje spolurozhodovací postup upravený v čl. 294 ZFEÚ ako riadny legislatívny postup. Viac než 40 nových oblastí sa presúva pod spolurozhodovací postup EP a Rady, vrátane poľnohospodárstva, energetickej politiky, imigrácie a štrukturálnych fondov EÚ. V tejto súvislosti sa posilnilo aj postavenie EP, ktorý v súčasnosti prakticky rozhoduje o väčšine legislatívy EÚ. Parlament takisto získava posledné slovo pri rozhodovaní o rozpočte EÚ. Ďalšou významnou zmenou je spôsob prijímania rozhodnutí v Rade. Zmluvy výslovne

⁶⁴ Na základe čl. 15 ods. 5 ZEÚ: Európska rada volí svojho predsedu kvalifikovanou väčšinou na funkčné obdobie dva a pol roka, s možnosťou opätovného zvolenia na jedno funkčné obdobie.

⁶⁵ V súlade s Vyhlásením č. 6 pripojeného k záverečnému aktu medzivládnej konferencie, ktorá prijala Lisabonskú zmluvu podpísanú 13. decembra 2007: *Pri výbere osôb vyzvaných, aby zastávali funkciu predsedu Európskej rady, predsedu Komisie a vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku, sa bude venovať zvýšená pozornosť potrebe zohľadniť geografickú a demografickú rozmanitosť Únie a jej členských štátov.*

ustanovujú, že Rada štandardne prijíma rozhodnutia kvalifikovanou väčšinou⁶⁶, s výnimkou prípadov, ak výslovne stanovia, že rozhodnutie má byť prijaté iným postupom, t. z. jednomyseľne. Od roku 2014 sa začne uplatňovať nový spôsob hlasovania v Rade – tzv. hlasovanie dvojitou väčšinou.

3.1 Postavenie národných parlamentov členských štátov

Lisabonskou zmluvou sa posilňuje spolupôsobenie národných parlamentov v rozhodovacích procesoch Únie. Dôležitý je najmä priamy mechanizmus kontroly subsidiarity národnými parlamentami členských štátov upravený v čl. 5 a čl. 12 ZEÚ a v protokole o postavení národných parlamentov. Z dôvodu povzbudenia národných parlamentov k väčšiemu zapojeniu do činností Európskej únie a posilnenia ich možností vyjadrovať svoje názory k návrhom legislatívnych aktov Únie, ako aj k ďalším záležitostiam ich osobitného záujmu boli prijaté protokoly k ZEÚ a ZFEÚ⁶⁷. Konzultačné dokumenty Komisie (zelené a biele knihy a oznámenia) ročný plán legislatívnych úloh, a všetky ostatné dokumenty legislatívneho plánovania postúpi Komisia pri ich zverejnení priamo národným parlamentom. Návrhy legislatívnych aktov⁶⁸ postúpi národným parlamentom Komisia, EP alebo Rada. Návrh legislatívneho aktu Komisie postúpi národným parlamentom priamo Komisia v rovnakom čase ako EP a Rade ako aj zmenené a doplnené návrhy, v prípade návrhu legislatívneho aktu pochádzajúceho od EP priamo EP. Návrh legislatívneho aktu pochádzajúci od skupiny členských štátov, ESD, ECB alebo Európskej investičnej banky postúpi národným parlamentom Rada ako aj zmenené a doplnené návrhy. Následne môžu národné parlamenty poslať predsedom EP, Rady a Komisie odôvodnené stanovisko k tomu, či je návrh legislatívneho aktu v súlade so zásadou subsidiarity. Národné parlamenty majú osemtýždňovú lehotu na preskúmanie návrhu legislatívneho aktu, kým sa zaradí do predbežného programu rokovania Rady s cieľom jeho prijatia alebo prijatia pozície v rámci legislatívneho postupu⁶⁹. Každý národný parlament má dva hlasy, v príp. dvojkomorového

⁶⁶ Čl. 16 ods. 3 ZEÚ.

⁶⁷ Protokol č. 1 o úlohe národných parlamentov v Európskej únii, Protokol č. 2 o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality.

⁶⁸ V zmysle Protokolu č. 1 znamená „návrh legislatívneho aktu“ návrhy Komisie, iniciatívy skupiny členských štátov, iniciatívy EP, žiadosti ESD, odporúčania ECB a žiadosti Európskej investičnej banky, ktorých cieľom je prijatie legislatívneho aktu.

⁶⁹ Čl. 4 Protokolu č. 1 o úlohe národných parlamentov v Európskej únii.

parlamentného systému má každá komora po jednom hlase. Pokiaľ tieto odôvodnené stanoviská k nesúladu návrhu legislatívneho aktu so zásadou subsidiarity predstavujú aspoň jednu tretinu⁷⁰ všetkých hlasov⁷¹ pridelených národným parlamentom návrh sa musí opätovne posúdiť. Vzhľadom na to, že Komisia má povinnosť zohľadniť tvrdený nesúlad, nie je však stanoviskami národných parlamentov viazaná, je uvedený postup označovaný pojmom „žltej karty“⁷².

Pokiaľ v rámci riadneho legislatívneho postupu dosiahne počet odôvodnených stanovisk, podľa ktorých nie je návrh legislatívneho aktu v súlade so zásadou subsidiarity jednoduchú väčšinu všetkých hlasov pridelených národným parlamentom, musí Komisia návrh znova preskúmať. Návrh môže následne Komisia stiahnuť, pozmeniť, doplniť alebo na ňom trvať, musí ho však odôvodniť⁷³. Národné parlamenty síce nemajú právomoc vetovať návrh právneho aktu, ich postavenie je v tomto prípade významne posilnené a umožňuje ovplyvňovať legislatívu Únie. Tento postup označuje pojem „oranžovej karty“⁷⁴: *Ak sa Komisia rozhodne návrh zachovať, musí v odôvodnenom stanovisku vysvetliť, prečo sa domnieva, že návrh je v súlade so zásadou subsidiarity. Toto odôvodnené stanovisko, ako aj odôvodnené stanoviská národných parlamentov sa musia predložiť zákonodarcovi Únie na posúdenie v rámci legislatívneho postupu:*

- a) *pred dokončením prvého čítania zákonodarca (EP a Rada) preskúma súlad legislatívneho návrhu so zásadou subsidiarity, pričom zohľadní najmä dôvody, ktoré vyjadrila a spoločne zastáva väčšina národných parlamentov, ako aj odôvodnené stanovisko Komisie;*
- b) *ak na základe 55 % väčšiny členov Rady alebo väčšiny odovzdaných hlasov v EP zákonodarca dospeje k stanovisku, že návrh nie je v súlade so zásadou subsidiarity, tento legislatívny návrh sa nebude ďalej preskúmavať⁷⁵.*

Ak sa Rada v určitom prípade uznáša jednomyseľne, môže Európska rada prijať rozhodnutie, ktoré oprávňuje Radu uznášať sa v tomto prípade kvalifikovanou väčšinou,

⁷⁰ V oblasti týkajúcej sa priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti je potrebná jedna štvrtina hlasov (čl. 76 ZFEÚ, čl. 7 ods. 2 Protokolu č. 2 o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality).

⁷¹ Čl. 7 ods. 2 Protokolu č. 2 o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality.

⁷² PÍTROVÁ, Lenka, BENDOVIÁ, Helena, ČAKRT, František, a kol. Lisabonská smlouva. Co nového by měla přinést?. Spracoval Parlamentní institut, leden 2008, s. 14. HAMUŤÁK, Ondrej. *Postavení národných parlamentů v novém smluvním uspořádání Evropské Unie*. In KNOLL, Vilém, KARHANOVIÁ, Martina (eds). *Naděje právní vědy*. Býkov 2007. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 476.

⁷³ DORALT, W. *Kodex des europäischen Rechts – Europarecht 2008/2009*. 14. Auflage. Lexis nexis, 2008, s 1061.

⁷⁴ PÍTROVÁ, Lenka, BENDOVIÁ, Helena, ČAKRT, František, a kol. *Lisabonská smlouva. Co nového by měla přinést?*. Spracoval Parlamentní institut, leden 2008, s. 14.

⁷⁵ Čl. 7 ods 3 Protokolu č. 2 o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality.

národné parlamenty majú právo oznámiť svoj nesúhlas s rozhodnutím Európskej Rady do šiestich mesiacov⁷⁶ od tohto oznámenia, a toto rozhodnutie sa neprijme. Takisto disponujú národné parlamenty šesťmesačnou lehotou⁷⁷, v ktorej môžu oznámiť svoj nesúhlas, ak má Európska rada v úmysle prijať rozhodnutie umožňujúce prijatie legislatívnych aktov v súlade s riadnym legislatívnym postupom v ZFEÚ, ktoré Rada prijíma v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom.

Bezpochybne možno konštatovať, že národné parlamenty získali Lisabonskou zmluvou silnejšie postavenie v rozhodovacích procesoch Únie. Priamo sa účastnia kontroly doržievania zásad subsidiarity a proporcionality návrhov legislatívnych aktov, sú informované o návrhoch legislatívnych aktov, v rámci priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti sa zúčastňujú hodnotenia vykonávania politik Únie, účastnia sa procesu revízie Zmlúv, podieľajú sa na politickej kontrole Eurovalu a hodnotení činnosti Eurojustu, oznamujú sa im žiadosti o pristúpenie nových členov k Únii, zúčastňujú sa medziparlamentnej spolupráce medzi národnými parlamentami a EP. Európsky parlament a národné parlamenty spoločne vymedzujú organizáciu a podporu efektívnej a pravidelnej medziparlamentnej spolupráce v rámci Únie. V zmysle Protokolu č. 1 a ZEÚ predpokladá medziparlamentná spolupráca aj zapojenie konferencie parlamentných výborov pre záležitosti Únie, ktorá môže predložiť všetky iniciatívy, ktoré považuje za vhodné a takisto podporuje výmenu informácií a najlepšej praxe medzi národnými parlamentmi a EP⁷⁸.

3.2 Európska občianska iniciatíva⁷⁹

Jednou z významným zmien, ktoré priniesla Lisabonská zmluva je zavedenie európskej občianskej iniciatívy. Podľa čl. 11 ZEÚ: *Občania Únie, ktorých počet dosiahne najmenej jeden milión, a ktorí sú štátnymi príslušníkmi významného počtu členských štátov, sa môžu ujať iniciatívy a vyzvať Európsku komisiu, aby v rámci svojich právomocí predložila vhodný návrh vo veciach, o ktorých sa občania domnievajú, že na účely uplatňovania zmlúv je potrebný právny akt Únie⁸⁰*. EP a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom prostredníctvom

⁷⁶ Čl. 48 ods. 7 ZEÚ.

⁷⁷ Čl. 6 Protokolu č. 1.

⁷⁸ Čl. 9, 10 Protokolu č. 1.

⁷⁹ ZELENÁ KNIHA Komisie o Evropské občanské iniciativě zo dňa 11.11.2009.

⁸⁰ Postupy a podmienky predloženia tejto iniciatívy upravuje čl. 24 (bývalý čl. 21 ZES). EP a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom prostredníctvom nariadení upravujú postupy a podmienky predloženia

nariadenia upravujú postupy a podmienky predloženia takejto občianskej iniciatívy. Zavedením inštitútu občianskej iniciatívy sa prehĺbuje demokracia⁸¹ na európskej úrovni a posilňuje sa postavenie občanov Únie pri formovaní politik Únie. EP v tejto oblasti prijal uznesenie⁸², ktoré má urýchliť postup Komisie k predloženiu návrhu nariadenia upravujúceho postupy a podmienky predloženia tejto iniciatívy. Komisia prichádza s verejnou diskusiou⁸³ prostredníctvom Zelenej knihy o európskej občianskej iniciatíve, aby sa dosiahlo konsenzu v podmienkach predloženia občianskej iniciatívy. Aj v prípade občianskej iniciatívy môže Komisia jednať len v rámci svojich právomocí, je vylúčené týmto spôsobom rozširovať právomoc Komisie.

iniciatívy občanov v zmysle čl. 11 ZEÚ vrátane minimálneho počtu členských štátov, z ktorých musia občania predkladajúci iniciatívu pochádzať.

⁸¹ Ďalším nástrojom priamej demokracie na európskej pôde je napr. právo občanov EÚ obrátiť sa s petíciou na EP.

⁸² Uznesenie EP zo dňa 7. marca 2009 obsahujúce výzvu určenú Komisii k predloženiu návrhu nariadenia EP a Rady o uplatňovaní občianskej iniciatívy – (2008/2169(INI)).

⁸³ Komisia otvára konzultáciu a ponúka prehľad súvisiacich právnych, administratívnych a praktických záležitostí, ktoré budú musieť byť upravené v nariadení. Odpovede na otázky stanovené v Zelenej knihe a ďalšie pripomienky mohli zainteresované strany v rámci konzultácie poslať do 31. januára 2010. 22. februára 2010 sa v Bruseli uskutočnilo vypočutie zainteresovaných subjektov na tému európska iniciatíva občanov [online], [cit. 1. marec 2010] http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_sk.htm

4. Komunitárne právo, Unijné právo

V dôsledku prijatia Lisabonskej zmluvy možno tieto pojmy považovať skôr za historické a takéto delenie v súčasnosti nebude ďalej relevantné. Pojem komunitárne právo označoval samostatný právny poriadok troch európskych spoločenstiev. Tento pojem zahŕňal *súbor právnych noriem zameraných najmä na vznik a fungovanie jednotného vnútorného trhu členských štátov, ako aj hospodársku a menovú úniu*⁸⁴. Z obsahového hľadiska sa v rámci komunitárneho práva rozlišovalo medzi jednotlivými systémami spoločenstiev právo ES, právo ESUO a právo Euratom. Systém komunitárneho práva tvorili dve skupiny – inštitucionálne právo a právo materiálne. Do systému inštitucionálneho komunitárneho práva sa zaraďovali oblasti organizačnej štruktúry, zloženie a právomoci jednotlivých orgánov a inštitúcií ES/EÚ. Materiálne komunitárne právo upravovalo jednotlivé právne oblasti ES/EÚ – napr. oblasť práva životného prostredia, hospodársku súťaž, ochranu spotrebiteľa atď., právne vzťahy pri vytváraní vnútorného trhu, právo jednotlivých politik ES/EÚ.

V súvislosti s budovaním hospodárskej a menovej únie bola v roku 1992 prijatá Zmluva o Európskej únii⁸⁵, v dôsledku ktorej vznikla formálne medzinárodná organizácia bez právnej subjektivity. ZEÚ priniesla tzv. model troch pilierov. Pôsobnosť troch Európskych Spoločenstiev bola daná ich zriaďovacími zmluvami, ale pôsobnosť EÚ stanovila ZEÚ širšie a zahŕňala pôsobnosť ES (I.pilier) ako aj spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku (II.pilier) a policajnú a justičnú spoluprácu v trestných veciach (III.pilier). Pred prijatím ZEÚ tvorilo európske právo jediný celok, ZEÚ ho rozdelila na akty práva komunitárneho a akty práva unijného⁸⁶.

Lisabonská zmluva priniesla významné zmeny, najmä vypustením pilierovej štruktúry, ktorú zaviedla Maastrichtská zmluva. Oblasť policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach⁸⁷ sa presunula do komunitárneho režimu. Svoje špecifické postavenie si zachovala oblasť spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky⁸⁸, ktorá je zahrnutá v ZEÚ. Vo vzťahu k

⁸⁴ TICHÝ, ARNOLD, SVOBODA, ZEMÁNEK, KRÁL. *Evropské právo*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck 2006. 928 s.

⁸⁵ Zmluva o EÚ podpísaná v Maastrichte 7.2.1992 (Maastrichtská zmluva, Zmluva o EÚ), platnosť a účinnosť 1.1.1993

⁸⁶ K pojmu komunitárne a unijné právo bližšie: KÁLESNÁ, K., HRUŠKOVIČ, I., ĎURIŠ, M. *Základy európskeho práva*. Bratislava 2006, s. 97 - 98.

⁸⁷ Justičná spolupráca v trestných veciach čl. 82 – 86 ZFEÚ a Policajná spolupráca čl. 87 – 89 ZFEÚ.

⁸⁸ Čl. 23 – 46 ZEÚ.

ostatným politikám Únie, sa odlišuje špecifickými rozhodovacími procesmi. V oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky sa zachováva medzivládny postup spojený s jednomyseľným rozhodovaním v Rade.

Unijné právo rozlišovalo dvoji výklad - unijné právo v úzkom slova zmysle a unijné právo v širšom slova zmysle. Unijné právo v úzkom slova zmysle zahŕňalo iba akty, ktoré obsahovala ZEÚ a ktoré sa vzťahovali k II. a III. pilieru. Unijné právo v širšom slova zmysle zahŕňalo unijné právo v úzkom slova zmysle a navyše aj komunitárne právne predpisy. Unijné právo (v úzkom slova zmysle) tvorilo súbor právnych noriem v rámci II. a III. piliera, upravujúcich oblasť spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky a policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach, tieto normy sa odlišovali od noriem komunitárneho sekundárneho práva, najmä svojou medzivládnu povahou a stáli mimo komunitárny režim. Absentoval prvok supranacionality a priamy účinok. Akty unijného práva boli prijímané Radou na základe iných postupov a v iných formách, a to na návrh členského štátu alebo Komisie bez účasti EP. Nepôsobil iniciačný monopol Komisie ako pri prijímaní sekundárneho komunitárneho práva. V súčasnosti možno pojmom unijné právo označiť celý systém politik Únie.

V unijnom práve sa tiež rozlišovali dve oblasti právnych aktov – primárne unijné právo a sekundárne unijné právo. Primárne unijné právo tvorili ustanovenia ZEÚ týkajúce sa II. a III. piliera, vrátane modifikácií a doplnkov revidujúcimi zmluvami (Amsterdamskou, Nicejskou), ale Lisabonská zmluva presunula celú oblasť III. piliera do ZFEÚ. Sekundárne unijné právo tvorili akty vydávané na základe ZEÚ, a to akty vydávané v rámci II. a III. piliera. Akty prijaté v rámci II. a III. piliera sa odlišovali od aktov sekundárneho komunitárneho práva⁸⁹. Medzi právne akty sekundárneho unijného práva sa zaradovali právne akty Európskej Rady a právne akty Rady. Tieto sekundárne, odvodené akty museli byť vždy v súlade s primárnym unijným právom⁹⁰.

⁸⁹ V súvislosti so zmenami, ktoré priniesla Lisabonská zmluva sa oblasť III. piliera presunula do systému komunitárneho piliera.

⁹⁰ Viac: ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1 – Ústavní základy evropské unie*. Praha: Linde, 2007, s. 97 an.

4.1 Tvorba sekundárneho komunitárneho a unijného práva

Tvorbou sekundárneho komunitárneho a unijného práva⁹¹ možno rozumieť proces smerujúci k vzniku prameňov práva Únie legislatívnou činnosťou orgánov EÚ, ktoré disponujú legislatívnou právomocou. Normotvorba zahŕňa tvorbu písaného primárneho zmluvného práva (ktoré vytvárajú členské štáty) a sekundárneho práva. Tvorba primárneho práva je výsadou členských štátov, tvorba sekundárneho práva náleží orgánom EÚ. Legislatívny proces je určitý právom stanovený proces tvorby sekundárneho práva, t. z. nariadení, smerníc, rozhodnutí, odporúčaní a stanovísk. Tento proces tvorby sekundárneho práva orgánmi EÚ prebieha na základe zakotvenia v primárnom práve (v zakladajúcich zmluvách). Súčasťou prameňov európskeho práva sú akty vydávané v rámci kompetencií EÚ, najmä v rámci II. a do prijatia Lisabonskej zmluvy aj III. piliera ako akty sekundárneho unijného práva. Do ratifikácie Lisabonskej zmluvy tvorili akty sekundárneho unijného práva akty vydávané v rámci II. a III. piliera a to: zásady a všeobecné smery, spoločné stratégie, spoločné pozície a spoločné akcie, rámcové rozhodnutia, rozhodnutia, dohovory a opatrenia.

4.2 Proces prijímania aktov sekundárneho unijného práva

Legislatívny proces prijímania aktov sekundárneho unijného práva v medzivládnom pilieri sa značne odlišuje od legislatívneho procesu prijímania aktov sekundárneho komunitárneho práva v rámci komunitárneho piliera. Hlavným orgánom oprávneným prijímať akty v medzivládnom pilieri je Rada a Európska Rada. Európsky parlament má v medzivládnom pilieri len konzultačnú úlohu. Po prijatí Amsterdamskej zmluvy sa posílila pozícia Komisie, ktorá získala právo podávať návrhy právnych aktov v rámci tretieho piliera rovnako ako majú členské štáty. Preradením oblastí spadajúcich do tretieho piliera do komunitárneho piliera na základe Lisabonskej zmluvy sa medzivládny charakter prejaví len v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky. Vo všeobecnosti rozhoduje v procese prijímania noriem sekundárneho unijného práva Rada jednomyseľne podľa čl. 31 ZEÚ (bývalý čl. 23 ZEÚ). Člen Rady, ktorý sa zdrží hlasovania, môže svoje zdržanie odôvodniť formálnym vyhlásením. V prípade zdržania sa nie je členský štát povinný uplatňovať toto rozhodnutie Rady, avšak je povinný akceptovať, že takéto rozhodnutie je pre Úniu záväzná. V duchu

⁹¹ V súčasnosti hovoríme o tvorbe sekundárneho unijného práva.

vzájomnej solidarity je dotknutý členský štát povinný zdržať sa akéhokoľvek konania, ktoré by mohlo byť v rozpore alebo prekážať konaniu Únie založenom na tomto rozhodnutí, pričom ostatné členské štáty budú jeho stanovisko rešpektovať. Rozhodnutie nebude, ale prijaté ak členovia Rady, ktorí k svojmu zdržaniu sa hlasovania vydajú takéto vyhlásenie, a pritom zastupujú aspoň *jednu tretinu členských štátov*, predstavujúcich aspoň *jednu tretinu obyvateľstva Únie*. Odchylné od jednomyselnosti však Rada rozhoduje kvalifikovanou väčšinou v zmysle čl. 31 ods. 2 ZEÚ:

- keď prijíma rozhodnutie, ktorým sa vymedzuje činnosť alebo pozícia Únie na základe rozhodnutia Európskej rady týkajúceho sa strategických záujmov a cieľov Únie, ktoré je uvedené v čl. 22 ods. 1 ZEÚ⁹²,
- keď prijíma rozhodnutie, ktorým sa vymedzuje činnosť alebo pozícia Únie, na návrh predložený Vysokým predstaviteľom Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku na základe osobitnej žiadosti, ktorú mu predložila Európska rada z vlastnej iniciatívy alebo na základe iniciatívy Vysokého predstaviteľa,
- pri prijímaní rozhodnutí o vykonaní rozhodnutia, ktorým sa vymedzuje činnosť alebo pozícia Únie,
- pri vymenovávaní osobitného zástupcu v súlade s čl. 33.

Do účinnosti Lisabonskej zmluvy rozhodovala Rada kvalifikovanou väčšinou pri prijímaní spoločných akcií, spoločných postojov alebo prijímaním iných rozhodnutí na základe spoločnej stratégie, ako aj pri prijímaní rozhodnutí k vykonaniu spoločnej akcie alebo spoločného postoja (bývalý čl. 23 ods. 2 ZEÚ) v rámci spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky a pri prijímaní opatrení Rady nevyhnutných k vykonaniu rozhodnutí na úrovni Únie podľa býv. čl. 34 ods. 2 písm. c ZEÚ v rámci policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach. Váha hlasom členov Rady bola pridelená podľa čl. 205 ods. 2 ZES. K prijatiu rozhodnutia sa vyžadovalo najmenej 255 hlasov, aspoň 2/3 členov. ZEÚ umožňovala členovi Rady požiadať o overenie či členské štáty tvoriace túto kvalifikovanú väčšinu tvorili aspoň 62 % celkového počtu obyvateľov Únie, pod sankciou neprijatia rozhodnutia.

⁹² Európska rada určuje strategické záujmy a ciele Únie.

4.3 Akty v rámci II. piliera

Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika je politickou oblasťou, ktorá je po prijatí Lisabonskej zmluvy novo definovaná v čl. 24 ZEÚ, pričom sa zdôrazňuje jej medzivládny charakter. Právomoc Únie v záležitostiach spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky sa vzťahuje na všetky oblasti zahraničnej politiky a všetky otázky týkajúce sa bezpečnosti Únie, vrátane postupného vymedzenia spoločnej obrannej politiky, ktorá môže viesť k spoločnej obrane. Pre oblasť spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky a spoločnej obrannej a bezpečnostnej politiky platia osobitné pravidlá a postupy. Prijatie legislatívneho aktu je vylúčené. Vymedzuje a vykonáva ju Európska rada a Rada jednomyseľne s výnimkou prípadov, keď je v Zmluvách ustanovené inak. V súlade so Zmluvami je spoločná zahraničná a bezpečnostná politika uskutočňovaná Vysokým predstaviteľom Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku a členskými štátmi. Osobitná úloha EP a Komisie v tejto oblasti je vymedzená v Zmluvách. ESD v tejto oblasti nie je právomocný⁹³.

Podľa čl. 25 ZEÚ (bývalý čl. 12 ZEÚ) Únia uskutočňuje spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku:

- a) vymedzením *všeobecných usmernení*;
- b) prijímaním *rozhodnutí*, ktoré vymedzujú:
 - i) aké *akcie* má Únia vykonať;
 - ii) aké *pozície* má Únia zaujať;
 - iii) *opatrenia* na vykonávanie rozhodnutí uvedených v bodoch i) a ii);
- c) posilňovaním systematickej spolupráce medzi členskými štátmi pri uskutočňovaní ich politiky.

Do účinnosti zmien, ktoré priniesla Lisabonská zmluva boli v náväznosti na spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku EÚ prijímané zásady a všeobecné smery, spoločné stratégie, spoločné pozície a spoločné akcie. V znení bývalého čl. 13 ZEÚ Európska Rada vymedzovala *zásady a všeobecné smery* spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky, ktoré záväzným spôsobom regulovali orientáciu EÚ v tejto oblasti. Podľa nového čl. 26 ZEÚ *Európska rada určuje strategické záujmy Únie, stanovuje ciele a vymedzuje všeobecné usmernenia spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky vrátane záležitostí, ktoré majú*

⁹³ S výnimkou jeho právomoci monitorovať súlad s čl. 40 ZEÚ a preskúmať zákonnosť niektorých rozhodnutí, ako sa ustanovuje v čl. 275 ods.2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

obránné dôsledky. Prijíma potrebné rozhodnutia. V oblastiach dôležitých spoločných záujmov členských štátov rozhodovala Európska Rada o *spoločných stratégiách* podľa bývalého čl. 12 ZEÚ, ktoré vymedzovali ciele, dobu trvania a prostriedky, ktoré mala Únia⁹⁴ a členské štáty poskytnúť. *Spoločné akcie* prijímala Rada v rámci spoločnej stratégie, ale aj mimo ňu, tieto boli nevyhnutné pri riešení zvláštnych situácií v rámci spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky. Jednalo sa o akty záväzného charakteru, ktoré zaväzovali členské štáty pri zaujímaní postojov a vykonávaní ich činnosti (bývalý čl. 14 ZEÚ).

Podľa čl. 26 ZEÚ, bývalý čl. 14 ZEÚ - *Ak medzinárodná situácia vyžaduje operačnú činnosť Únie, Rada prijme potrebné rozhodnutia. Tieto rozhodnutia stanovujú ciele, rozsah a prostriedky, ktoré Únia dostane k dispozícii, a ak je to potrebné, aj dobu trvania a podmienky ich uskutočnenia. Pri zmene okolností, ktoré podstatne ovplyvnia záležitosť, ktorá je predmetom takého rozhodnutia, preskúma Rada zásady a ciele tohto rozhodnutia a prijme nevyhnutné rozhodnutia.* Tieto rozhodnutia zaväzujú členské štáty pri prijímaní svojich pozícií a výkone svojej činnosti. V prípade akéhokoľvek plánu členských štátov prijať vnútroštátnu pozíciu alebo vnútroštátnu akciu pri uplatňovaní týchto rozhodnutí, je dotknutý členský štát povinný včas oznámiť informácie, aby sa v prípade potreby mohlo v Rade uskutočniť predbežné prerokovanie. Uvedená povinnosť poskytnutia predbežných informácií sa nevzťahuje na opatrenia, ktoré sú iba vnútroštátnou transpozíciou rozhodnutí Rady (čl. 28 ods. 3 ZEÚ). Pokiaľ Rada neprijala revíziu rozhodnutia, môžu v naliehavých prípadoch vyplývajúcich zo zmeny situácie členské štáty prijať nevyhnutné *naliehavé opatrenia* so zreteľom na všeobecné ciele uvedeného rozhodnutia. O všetkých takýchto opatreniach sú dotknuté členské štáty povinné okamžite upovedomiť Radu.

Na základe čl. 29 ZEÚ (bývalý čl. 15 ZEÚ) Rada prijíma rozhodnutia, ktoré vymedzujú pozíciu Únie k určitej záležitosti geografickej alebo vecnej povahy a členské štáty sú povinné zabezpečiť súlad svojich vnútroštátnych politík s pozíciami Únie. Predchádzajúca úprava stanovovala *Spoločné pozície* vymedzujúce prístup Únie k určitej záležitosti geografickej alebo vecnej povahy. Spoločné pozície prijímala Rada. Bolo povinnosťou členských štátov zabezpečiť, aby ich vnútroštátne politiky boli v súlade s takto prijatými spoločnými pozíciami (bývalý čl. 15 ZEÚ). Únia môže v tejto oblasti uzatvárať dohody s jedným alebo viacerými štátmi, alebo medzinárodnými organizáciami.

⁹⁴ Úniou myslená Európska únia v zmysle čl. 1 ZEÚ.

V záležitostiach spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky prijíma Európska rada a Rada rozhodnutia jednomyseľne, pričom prijatie legislatívneho aktu je vylúčené⁹⁵. Ak členovia Rady, ktorí sa zdržia hlasovania a svoje zdržanie odôvodnia formálnym vyhlásením, pričom zastupujú aspoň jednu tretinu členských štátov, predstavujúcich aspoň jednu tretinu obyvateľstva Únie, rozhodnutie sa neprijme. V opačnom prípade je dotknutý členský štát povinný zdržať sa akéhokoľvek konania, ktoré by mohlo byť v rozpore alebo prekážať konaniu Únie založenom na tomto rozhodnutí, pričom ostatné členské štáty jeho stanovisko rešpektujú. Kvalifikovanou väčšinou rozhoduje Rada len v taxatívne stanovených prípadoch podľa čl. 31 ods. 2 ZEÚ, napr. pri prijímaní rozhodnutia, ktorým sa vymedzuje činnosť alebo pozícia Únie na základe rozhodnutia Európskej rady týkajúceho sa strategických záujmov a cieľov Únie. V iných prípadoch môže Rada rozhodovať kvalifikovanou väčšinou iba ak o tom jednomyseľne rozhodne Európska rada. Hlasovanie kvalifikovanou väčšinou sa neuskutoční, ak člen Rady vyhlási, že zo zásadných dôvodov národného záujmu zamýšľa namietiť proti prijatiu rozhodnutia, ktoré sa má prijať kvalifikovanou väčšinou, v takomto prípade Vysoký predstaviteľ hľadá v bezprostrednej konzultácii s dotknutým členským štátom riešenie, ktoré by bolo pre tento štát prijateľné. Ak neuspeje, Rada môže kvalifikovanou väčšinou⁹⁶ požiadať, aby sa daná záležitosť predložila Európskej rade na účely jednomyseľného prijatia rozhodnutia⁹⁷. Tento systém možno považovať za určitý prostriedok ochrany záujmov jednotlivých členských štátov.

Neoddeliteľnou súčasťou spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky je spoločná bezpečnostná a obranná politika, ktorá zahŕňa postupné vymedzenie spoločnej obrannej politiky Únie. Má viesť k spoločnej obrane, o ktorej jednomyseľne rozhodne Európska rada a odporučí členským štátom prijať toto rozhodnutie v súlade s ich príslušnými ústavnými požiadavkami. Rada prijíma jednomyseľne rozhodnutia, ktoré sa vzťahujú na spoločnú bezpečnostnú a obrannú politiku vrátane rozhodnutí o začatí misie, a to na návrh Vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku alebo na základe iniciatívy členského štátu⁹⁸.

⁹⁵ Čl. 31 ZEÚ (bývalý čl. 23 ZEÚ).

⁹⁶ Kvalifikovaná väčšina je vylúčená pri prijímaní rozhodnutí s vojenským alebo obranným dosahom. V týchto oblastiach sa zachováva jednomyseľnosť podľa čl. 31 ods. 4 ZEÚ.

⁹⁷ Čl. 31 ods. 2 ZEÚ.

⁹⁸ Čl. 42 ZEÚ.

4.4 Akty v rámci III. piliera

Do sféry politík Únie priniesla Lisabonská zmluva zmeny súvisiace najmä s odstránením trojpilierovej štruktúry. Oblasť policajnej a súdnej spolupráce v trestných veciach v súčasnosti podlieha rovnakému režimu ako ostatné politiky Únie. Osobitné postavenie si zachovala už len spoločná zahraničná a bezpečnostná politika a spoločná obranná a bezpečnostná politika. V súlade s čl. 67 ZFEÚ (bývalý čl. 61 ZES a bývalý čl. 29 ZEÚ) vytvára Únia priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti pri rešpektovaní základných práv a rozličných právnych systémov a tradícií členských štátov. Európska rada vymedzuje *strategické usmernenia* pre legislatívne a operačné plánovanie v rámci priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti (čl. 68 ZFEÚ). Právne akty v rámci priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, sa prijímajú (čl. 76 ZFEÚ):

- a) na návrh Komisie alebo
- b) na základe iniciatívy jednej štvrtiny členských štátov.

Do prijatia Lisabonskej zmluvy v oblasti policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach prebiehala vzájomná informovanosť a konzultácia medzi členskými štátmi a Radou s cieľom koordinovať svoje postupy. V III. pilieri disponovala legislatívnou právomocou výlučne Rada prostredníctvom jednomyseľnosti. Rada prijímala opatrenia a vhodnou formou podporovala spoluprácu, čím prispievala k dosiahnutiu cieľov Únie. Na tento účel bolo možné podľa býv. čl. 34 ZEÚ, aby Rada z podnetu členského štátu alebo Komisie jednomyseľne:

- a) prijala *spoločné pozície* vymedzujúce prístup Únie k určitej otázke v tejto oblasti;
- b) prijala *rámcové rozhodnutia* za účelom aproximácie zákonov a iných právnych predpisov členských štátov. Rámcové rozhodnutia boli záväzné pre členské štáty, pokiaľ ide o výsledok, ktorý sa mal dosiahnuť, pričom voľba foriem a metód sa ponechávala na vnútroštátne orgány. Tieto rámcové rozhodnutia boli podobné smerniciam avšak nedisponovali priamym účinkom a nemohli byť vynucované jednotlivcami;
- c) prijala *rozhodnutia* na iný účel, ktorý bol v súlade s cieľmi hlavy VI ZEÚ, okrem aproximácie zákonov a iných právnych predpisov členských štátov. Tieto rozhodnutia boli záväzné bez priameho účinku. Na vykonanie týchto rozhodnutí na úrovni Únie prijímala Rada kvalifikovanou väčšinou opatrenia;

d) vypracovala *dohovory*, ktoré doporučovali členským štátom na prijatie v súlade s ich príslušnými ústavnými predpismi. Členské štáty začínali uplatniteľné postupy v lehote, ktorú stanovila Rada. Pokiaľ v týchto dohovoroch nebolo stanovené inak, stávali sa platnými po prijatí aspoň polovicou členských štátov, iba v tých členských štátoch ktoré ich prijali. *Opatrenia* na vykonanie dohovorov sa v Rade prijímali dvojtretinovou väčšinou zmluvných strán⁹⁹.

⁹⁹ Bližšie vid' KOZÁK, Tomáš. *Rozhodovacie procesy v Európskej únii*. Ministerstvo zahraničných vecí SR, november 2006, s. 12.

5. Právomoci Únie

Lisabonská zmluva priniesla výrazné sprehľadnenie rozdelenia právomocí medzi Úniu a členské štáty. V pozmenenej ZEÚ je stanovené, že všetky právomoci, ktoré neboli Zmluvami¹⁰⁰ prenesené na Úniu zostávajú na členských štátoch. Únia vykonáva len tie právomoci, ktoré na ňu boli prenesené členskými štátmi, a len na dosiahnutie cieľov vymedzených v Zmluvách¹⁰¹. Vymedzenie právomocí Únie je dôležité z hľadiska legislatívneho procesu, a to v ktorých oblastiach môžu orgány EÚ prijímať právne záväzné akty. Vymedzenie právomocí Únie sa spravuje zásadou prenesenia právomocí. Pri vykonávaní právomocí Únie sa uplatňuje princíp subsidiarity a proporcionality (čl. 5 ZEÚ, bývalý čl. 5 ZES). Podľa zásady subsidiarity koná Únia v oblastiach, ktoré nepatria do jej výlučnej právomoci, iba v takom rozsahu a vtedy, ak ciele zamýšľané touto činnosťou nemôžu členské štáty uspokojivo dosiahnuť na ústrednej úrovni alebo na regionálnej a miestnej úrovni, ale z dôvodov rozsahu alebo účinkov navrhovanej činnosti ich možno lepšie dosiahnuť na úrovni Únie. Zmluva o fungovaní EÚ vymedzuje základné kategórie právomocí Únie:

- výlučné právomoci,
- spoločné právomoci,
- doplnkové, koordinačné a podporné právomoci.

Ak ZEÚ alebo ZFEÚ prenesú na Úniu výlučnú právomoc v určitej oblasti, potom len Únia môže v tejto oblasti vykonávať legislatívnu činnosť a prijímať právne záväzné akty, pričom členské štáty tak môžu urobiť len vtedy, ak ich na to splnomocní Únia alebo na vykonanie aktov Únie. V rámci výlučnej právomoci môže Únia uzavrieť medzinárodnú dohodu podľa čl. 3 ods. 2 ZFEÚ, ak je jej uzavretie ustanovené v legislatívnom akte Únie alebo ak je jej uzavretie potrebné na to, aby Únia mohla vykonávať svoju vnútornú právomoc.

Únia má výlučnú právomoc v nasledujúcich oblastiach v zmysle čl. 3 ZFEÚ:

- a) colná únia;
- b) ustanovenie pravidiel hospodárskej súťaže potrebných na fungovanie vnútorného trhu;

¹⁰⁰ Zmluvami sa rozumie ZEÚ a ZFEÚ v zmysle čl. 1 ZFEÚ Zmluva o fungovaní EÚ a Zmluva o EÚ sú zmluvami, na ktorých je založená Únia. Tieto dve zmluvy majú rovnakú právnu silu a označujú sa slovom „Zmluvy“.

¹⁰¹ Vyhlásenie o rozdelení právomocí č. 18, pripojeného k záverečnému aktu medzivládnej konferencie, ktorá prijala Lisabonskú zmluvu podpísanú 13. decembra 2007.

- c) menová politika pre členské štáty, ktorých menou je euro;
- d) ochrana morských biologických zdrojov v rámci spoločnej politiky rybného hospodárstva;
- e) spoločná obchodná politika.

Výpočet výlučných právomocí je taxatívny. Zmluvy môžu na Úniu preniesť právomoc v určitej oblasti, ktorú vykonáva spoločne s členskými štátmi. V tejto oblasti môžu aj Únia aj členské štáty vykonávať legislatívnu činnosť a prijímať právne záväzné akty. Členské štáty vykonávajú svoju právomoc v rozsahu¹⁰², v akom Únia svoju právomoc nevykonala alebo v akom sa Únia rozhodla prestať vykonávať svoju právomoc (čl. 2 ZFEÚ). Spoločné právomoci obsahujú právomoci prenesené na Úniu, ktoré nie sú výlučné alebo doplnkové, pričom tento výpočet je naopak demonštratívny. Spoločné právomoci Únie a členských štátov sa uplatňujú v týchto hlavných oblastiach:

- vnútorný trh;
- sociálna politika, pokiaľ ide o aspekty vymedzené v ZFEÚ;
- hospodárska, sociálna a územná súdržnosť;
- poľnohospodárstvo a rybné hospodárstvo s výnimkou ochrany morských biologických zdrojov;
- životné prostredie;
- ochrana spotrebiteľa;
- doprava;
- transeurópske siete;
- energetika;
- priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti;
- spoločné otázky bezpečnosti v záležitostiach verejného zdravia, pokiaľ ide o aspekty vymedzené v ZFEÚ.

V súlade s ustanoveniami ZEÚ má Únia právomoc vymedziť a vykonávať spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku, vrátane spoločnej obrannej politiky.

Čl 47 ZEÚ priznáva Únii právnu subjektivitu. Právna subjektivita Únie však neopravňuje EÚ konať nad rámec zverených právomocí od členských štátov alebo prekračovať svoje právomoci.

¹⁰² Bližšie vid' Vyhlásenie o rozdelení právomocí č. 18, pripojeného k záverečnému aktu medzivládnej konferencie, ktorá prijala Lisabonskú zmluvu podpísanú 13. decembra 2007.

V zmysle čl. 6 ZFEÚ vykonáva Únia činnosti na podporu, koordináciu alebo doplnenie činnosti členských štátov. Týmito činnosťami na európskej úrovni sú:

- ochrana a zlepšovanie zdravia ľudí;
- priemysel;
- kultúra;
- cestovný ruch;
- vzdelávanie, odborné vzdelávanie, mládež a šport;
- civilná ochrana;
- administratívna spolupráca.

V týchto politických oblastiach sú prípustné len také právne záväzné akty, ktoré nepredstavujú harmonizáciu právnych a správnych predpisov členských štátov.

Únia prijíma takisto opatrenia na zabezpečenie koordinácie politík zamestnanosti a sociálnych politík členských štátov¹⁰³.

¹⁰³ DORALT, W. *Kodex des europäischen Rechts – Europarecht 2008/2009*. 14. Auflage. Lexis nexis, 2008. 1073 s.

6. Systém orgánov účastniacich sa na legislatívnom procese

6.1 Komisia

Komisia je orgánom koncipovaným k ochrane všeobecných záujmov Únie a na tento účel sa ujíma vhodných iniciatív. Zabezpečuje uplatňovanie Zmlúv, ako aj opatrení prijatých inštitúciami EÚ na ich základe. Dohliada na uplatňovanie práva Únie pod kontrolou ESD, plní rozpočet a riadi programy, vykonáva koordinačné, výkonné a riadiace funkcie. S výnimkou spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky a iných prípadov ustanovených v Zmluvách zabezpečuje zastupovanie Únie navonok¹⁰⁴. Dáva iniciatívy na ročné a viacročné programovanie Únie v snahe dosiahnuť medziinštitucionálne dohody¹⁰⁵. Komisia je pri vykonávaní svojich úloh úplne nezávislá. Supranacionálna povaha a požiadavka nezávislosti členov Komisie zaručuje výkon funkcie člena Komisie nie ako národného zástupcu členského štátu, ale striktno v záujme Únie. ZFEÚ výslovne v čl. 245 zakazuje ovplyvňovanie členov Komisie. Členské štáty rešpektujú ich nezávislosť a nesnažia sa ich ovplyvňovať pri výkone ich funkcií. Členovia Komisie pri plnení svojich povinností nesmú žiadať ani prijímať pokyny od žiadnej vlády, inštitúcie, orgánu, úradu alebo agentúry¹⁰⁶, a zároveň sa každý členský štát zaväzuje túto zásadu nezávislosti rešpektovať a neovplyvňovať členov Komisie pri plnení ich úloh v prospech Únie. Členovia Komisie sa zdržia akéhokoľvek konania nezlučiteľného s povahou ich funkcií. Prvý predseda Komisie Walter Hallstein označil Komisiu za „motor európskej integrácie a čestného prostredníka medzi štátmi a iniciátora dôležitých politík“¹⁰⁷. Sídлом Komisie je Brusel. Funkčné obdobie Komisie je päťročné¹⁰⁸. ZESUO zakotvovala predchodcu Komisie tzv. Vysoký úrad ESUO¹⁰⁹, ktorý disponoval rozsiahlymi právomocami. V rámci Rímskych zmlúv vznikla Komisia EHS a Komisia Euratomu až do zjednotenia do jednej Komisie Európskych Spoločenstiev Zmluvou o fúzii v roku 1965. V zmysle čl. 250 ZFEÚ¹¹⁰ sa

¹⁰⁴ Podrobne: CRAIG, Paul; BÚRCA, Gráinne de. *EU law : text, cases, and materials*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2008. 1148 s.

¹⁰⁵ Čl. 17 ods. 1 ZEÚ.

¹⁰⁶ Čl. 17 ods. 3 ZEÚ.

¹⁰⁷ ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské unie. Právně-politologický pohled*. Praha: Linde, 2006, s. 93.

¹⁰⁸ Čl. 17 ods. 3 ZEÚ.

¹⁰⁹ Zmluva o založení Európskeho Spoločenstva uhlia a ocele (tzv. Parížska zmluva) podpísaná v Paríži 18. 4. 1951; v platnosť vstúpila 27. 7. 1952.

¹¹⁰ Bývalý čl. 219 ZES.

Komisia uznáva rozhodnutím väčšiny svojich členov, pričom podmienky uznávaniaschopnosti sa ustanovia v jej rokovacom poriadku¹¹¹.

Od 1. novembra 2014 sa bude Komisia skladať z takého počtu členov, vrátane jej predsedu a vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku, ktorý bude zodpovedať dvom tretinám počtu členských štátov, pokiaľ Európska rada nerozhodne jednomyselne o zmene tohto počtu. Členovia Komisie sú vybraní spomedzi štátnych príslušníkov členských štátov na základe systému striktné rovnej rotácie medzi členskými štátmi, ktorý umožňuje zohľadniť demografické a geografické spektrum všetkých členských štátov¹¹². Komisia vymenovaná v prechodnom období, t. z. medzi nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy a 31. októbrom 2014 sa skladá z jedného štátneho príslušníka za každý členský štát, vrátane jej predsedu a vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku, ktorý je jedným z jej podpredsedov. Komisia ako celok podlieha schváleniu EP a na základe schválenia vymenuje Európska rada kvalifikovanou väčšinou Komisiu.

Ďalšie právomoci vyplývajú z mnohých ustanovení v ZFEÚ. Do spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky¹¹³ Komisia zasahuje v súlade s čl. 24 ZEÚ an. Komisia vykonáva nasledujúce druhy právomocí¹¹⁴:

- legislatívne právomoci (iniciatívna právomoc, vlastná rozhodovacia právomoc),
- kontrolné právomoci,
- exekutívne právomoci,
- delegovaná legislatívna právomoc – tzv. conferred powers,
- právomoci vo vonkajších vzťahoch.

¹¹¹ Čl. 249 ods. 1 ZFEÚ.

¹¹² Čl. 17 ods. 5 ZEÚ. Tento systém zavedie jednomyselne Európska rada v súlade s čl. 244 ZFEÚ.

¹¹³ Pred prijatím Lisabonskej zmluvy bola Komisia zapojená do Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky podľa čl. 27 ZEÚ a do Policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach v súlade s čl. 36 ods. 2 ZEÚ. Pôsobenie Komisie v 2. a 3. pilieri bolo slabšie ako v komunitárnom pilieri.

¹¹⁴ Bývalý čl. 211 ZES upravoval činnosť Komisie nasledovne: zabezpečuje uplatňovanie ustanovení tejto zmluvy a opatrení prijatých orgánmi Spoločenstva v súlade s ňou, podáva odporúčania alebo stanoviská v oblastiach, ktoré sú predmetom tejto zmluvy, ak to táto zmluva výslovne stanovuje alebo ak to Komisia považuje za potrebné, má vlastnú právomoc prijímať rozhodnutia a zúčastňuje sa na tvorbe opatrení, ktoré prijíma Rada a Európsky parlament spôsobom, ktorý stanovuje táto zmluva, vykonáva právomoci, ktoré na ňu preniesla Rada na vykonávanie pravidiel stanovených Radou.

6.1.1 Legislatívne právomoci

Komisia je výlučným orgánom oprávneným podávať návrhy právnych aktov Rade – disponuje iniciačným monopolom. Ťažisko činnosti Komisie tvorí plánovanie a vypracovávanie návrhov právnych aktov, vykonávanie predpisov vydaných Radou na základe zmocnenia Radou, EP (tzv. conferred powers), vlastná rozhodovacia právomoc, a najmä v rámci kontroly dodržiavanie práva Únie a Zmlúv.

6.1.2 Iniciačný monopol

Iniciačný monopol predstavuje významnú právomoc Komisie v úlohe „motoru Spoločenstva“¹¹⁵. Keďže Rada je pri vydaní právneho aktu Únie odkázaná na návrh právneho aktu Komisie¹¹⁶, prisudzuje sa iniciačnej úlohe Komisie rozhodujúca pozícia v rámci legislatívneho procesu. Oprávnenie k formálnemu otvoreniu zákonodarného procesu zahŕňa právo k určeniu okamihu, obsahu, spôsobu a formy návrhu právneho aktu. Je výlučne v iniciatíve Komisie či legislatívny návrh podá alebo nie, v akej oblasti či forme bude podaný. Pracovné skupiny Komisie spracovávajú návrhy právnych aktov. Legislatívny návrh obsahuje právny základ prijatia navrhnutého legislatívneho aktu¹¹⁷. Právny základ obsahuje popis postupu, v ktorom má byť právny akt prijatý, popr. odkazuje na určitý článok Zmlúv. Materiálne obmedzenia iniciačného práva vyplývajú, najmä z princípu subsidiarity (čl. 5 ZEÚ) a z požiadavku financovania v rámci dostupných zdrojov (býv. čl. 270 ZES)¹¹⁸. Každý návrh právneho aktu musí obsahovať odhad finančných nákladov¹¹⁹ a odôvodnenie z hľadiska dodržiavania princípu subsidiarity a proporcionality. Legislatívny návrh Komisie musí sledovať záujem Únie ako celku. Pri podávaní návrhov Komisia rešpektuje hospodársky, sociálny a

¹¹⁵ ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské unie: Právně – politologický pohled*. Praha: Linde, 2006, s. 111.

¹¹⁶ Čl. 17 ods. 2 ZEÚ : *Legislatívne akty Únie môžu byť prijaté len na základe návrhu Komisie, pokiaľ zmluvy neustanovujú inak. Iné akty sa prijímajú na základe návrhu Komisie, ak tak ustanovujú zmluvy.*

¹¹⁷ Právny základ je overovaný pri každom návrhu legislatívneho aktu alebo inom dokumente legislatívnej povahy gestorským výborom EP, podľa čl. 37 Rokovacieho poriadku EP.

¹¹⁸ Býv. čl. 270 ZES: *Komisia so zreteľom na dodržiavanie rozpočtovej disciplíny nepredloží Spoločenstvu žiaden návrh aktu, nezmení svoje návrhy, ani neprijme žiadne vykonávacie opatrenie, ktoré by mohlo závažne ovplyvniť rozpočet bez toho, aby neposkytla záruku, že takýto návrh alebo opatrenie možno financovať v medziach vlastných zdrojov Spoločenstva.*

¹¹⁹ Ak má návrh legislatívneho aktu finančné dôsledky, EP zistí, či sú zabezpečené dostatočné finančné zdroje, overuje zlučiteľnosť návrhu s viacročným finančným rámcom v súlade s čl. 38 Rokovacieho poriadku EP a čl. 312 ZFEÚ.

politický vývoj v Únii a je ovplyvňovaná názormi expertov, členských štátov, iných inštitúcií EÚ a záujmových skupín. V praxi sa uplatňuje otvorený prístup voči záujmovým skupinám. Na obsah pripravovanej legislatívy Komisiou má značný vplyv lobing.¹²⁰ Iniciačný monopol Komisie je od prijatia Lisabonskej zmluvy výslovne zakotvený v Zmluvách v čl. 17 ods. 2 ZEÚ, napriek tomu ho možno aj nepriamo odvodiť, napr. z ustanovení čl. 293 ods. 1 ZFEÚ, čl. 294 ods. 2 ZFEÚ.

Čl. 76 ZFEÚ upravuje výnimku z iniciačného monopolu Komisie v oblasti justičnej spolupráce v trestných veciach a policajnej spolupráce, v ktorej sa právne akty prijímajú na návrh Komisie alebo na základe iniciatívy jednej štvrtiny členských štátov.

Proces prípravy legislatívneho návrhu začína určením spravodajcu (z fr. rapporteur) v príslušnom tzv. Directorate General – DG¹²¹, do ktorého návrh spadá podľa svojho obsahu. Úlohou spravodajcu je konzultovanie návrhu vo vnútri DG¹²² ako aj s inými subjektami, napr. s expertmi, so záujmovými skupinami. Právna služba a príslušný komisár odsúhlasí návrh ako legálny a následne predloží k súhlasu celému kolégiu Komisie. Konečná verzia návrhu sa uverejní v rade C oficiálneho vestníku, aby sa ostatné subjekty, orgány EÚ a národné parlamenty mohli s návrhom oboznámiť.

Podľa čl. 293 ods. 2 ZFEÚ je možná zmena návrhu Komisie *kedykoľvek v priebehu postupu, ktorý vedie k prijatiu aktu Únie až do uznesenia Rady*, často sa tak stáva pri

¹²⁰ Profesionálny lobing predstavuje legálne ovplyvňovanie procesu tvorby verejnej politiky a legislatívnych aktov. Pre tieto subjekty je dôležité sledovať legislatívny proces od začiatku a v priamom kontakte s orgánmi EÚ. Komisia určuje politickú agendu a iniciuje legislatívny proces, a plní dôležitú úlohu aj pri implementácii Radou prijatej legislatívy v rámci komitológie a potrebné informácie si zabezpečuje priamo v súkromnom sektore alebo prostredníctvom mimovládnych organizácií. Konzultácia dotknutých záujmových skupín má vplyv pri určovaní obsahu legislatívnych návrhov. Základným princípom je dať zainteresovaným stranám možnosť vyjadriť sa k dotknutej téme. Postupom času sa objavuje požiadavka transparentnosti legislatívneho procesu v EÚ a reguláciu aktívnych profesionálnych lobistov na pôde Únie. V máji 2006 bola uverejnená Zelená kniha o európskej iniciatíve za transparentnosť. Úlohou Zelenej knihy je najmä otvorenie diskusie v oblasti transparentnosti legislatívneho procesu a legitímneho lobingu. Pretože lobing nemusí byť vždy legitímny, je nutné, aby boli prijaté presné pravidlá lobingu a konzultácie záujmových skupín. Mimovládna organizácia Corporate Europe Observatory (CEO), sa venuje aktívnej propagácii pravidiel pre zvýšenie transparentnosti lobingu na poli EÚ a pravidelne monitoruje lobing a používané stratégie lobistov ([online], [cit. 15. december 2009] <http://www.corporateeurope.org/about-corporate-europe-observatory>). Bola vytvorená Aliancia za transparentnosť lobingu a reguláciu etiky (ALTER-EU) - napr. <http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/register-assessment-after-one-year.pdf>, Európske združenie poradenských firiem v oblasti public affairs (EPACA)[online], [cit. 15. december 2009] <http://epaca.org/>. FISCHER, Klemens. *Lobbying und Kommunikation in der Europäischen Union*. 2005, s. 55 an., PAVLOVIČ, B. *Lobing v Európskej únii*. Ministerstvo zahraničných vecí SR, 2006.

¹²¹ Zoznam DG [online], [cit. 25. február 2010]: http://ec.europa.eu/about/ds_sk.htm a <http://ec.europa.eu/dgs/research/organisation.cfm?lang=en#E>.

¹²² Bližšie viď: ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1 – Ústavní základy evropské unie*. Praha: Linde, 2007, s.27 an. FIALA, P.; PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 1. vyd. Brno: CDK, 2003, s. 242 an.

požiadavkách zmeny návrhu EP. Jednomyseľne môže Rada podľa čl. 293 ods. 1 ZFEÚ pozmeniť návrh Komisie¹²³.

Oprávnenie Komisie vydávať právne nezáväzné akty ako odporúčania a stanoviská, predstavujú doplnkový prostriedok ovplyvňovania ďalšieho smerovania Únie. Na základe čl. 288 ZFEÚ je Komisia oprávnená vydávať odporúčania alebo stanoviská v oblastiach, ktoré sú predmetom Zmlúv, ak to ZFEÚ výslovne stanoví alebo ak to Komisia považuje za potrebné. V rámci tohto oprávnenia vydáva Komisia Biele¹²⁴ a Zelené knihy¹²⁵. Tieto knihy sú prostriedkom vyjadrenia názoru Komisie v určitých oblastiach, navrhujú konkrétne riešenia a návrhy na danú problematiku.

Rada aj EP (od Maastrichtskej zmluvy) majú právo podávať podnety Komisii, ktorá je nútená zobrať tieto do úvahy a preskúmať (mediiinštitucionálne dohody medzi Radou, EP a Komisiou¹²⁶). Podľa čl. 241 ZFEÚ *môže Rada uznášajúca sa jednoduchou väčšinou požiadať Komisiu, aby urobila šetrenie, ktoré pokladá za potrebné na dosiahnutie spoločných cieľov a aby jej predložila vhodné návrhy. Ak Komisia návrh nepredloží, informuje Radu o dôvodoch.* EP rozhoduje väčšinou svojich členov o predložení vhodného návrhu Komisii vo veciach, ktoré podľa názoru EP vyžadujú prijatie právneho aktu Únie (čl. 225 ZFEÚ). O dôvodoch nepredloženia návrhu informuje Komisia Parlament. V jednotlivých prípadoch môžu aj členské štáty požadovať formálne iniciatívy Komisie (čl. 135 ZFEÚ). V taxatívne stanovených prípadoch v čl. 135 ZFEÚ môže Rada alebo členský štát požiadať Komisiu, aby podľa potreby podala odporúčanie alebo návrh, a Komisia žiadosť preskúma a bezodkladne Rade predloží svoje závery.

¹²³ Okrem prípadov uvedených v čl. 294 ods. 10 a 13, čl. 310, čl. 312, čl. 314 a v čl. 315 druhom odseku ZFEÚ.

¹²⁴ Biele knihy sú významným vodítkom v určitých oblastiach, napr. Biela kniha o dokončení vnútorného trhu z roku 1985 prispela k dobudovaniu jednotného trhu, Biela kniha o príprave pridružených štátov strednej a východnej Európy na začlenenie do vnútorného trhu EU z roku 1995 pomohla štátom v prípravách na členstvo v EU

¹²⁵ Vid' zoznam Bielych kníh [online], [cit. 20. december 2009] http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_sk.htm#2008 a Zelených kníh [online], [cit. 20. december 2009] http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_sk.htm.

¹²⁶ Čl. 295 ZFEÚ: *Európsky parlament, Rada a Komisia sa navzájom radia a vzájomnou dohodou upravujú podrobnosti svojej spolupráce. Na tento účel môžu v súlade so zmluvami uzatvárať mediinštitucionálne dohody, ktoré môžu mať záväznú povahu.*

6.1.3 Vlastné rozhodovacie právomoci

Výnimočne disponuje Komisia vlastnými legislatívnymi právomocami samostatne bez účasti EP a Rady, napr. v oblasti sociálnej politiky čl. 154 ZFEÚ¹²⁷. Vydáva smernice a rozhodnutia v oblasti verejnoprávnych podnikov čl. 106 ZFEÚ¹²⁸, vykonávacie nariadenia podľa čl. 45 ZFEÚ¹²⁹ o voľnom pohybe pracovníkov v rámci Únie. V oblasti služieb vydáva odporúčania členským štátom¹³⁰.

6.1.4 Kontrolné právomoci

Dôležitou úlohou Komisie v rámci kontrolnej právomoci je dodržovanie unijného práva a Zmlúv ostatnými inštitúciami Únie, členskými štátmi, ale aj fyzickými a právnickými osobami. Preto je nazývaná aj „strážkyňou Zmlúv“. Komisia zodpovedá za dodržovanie povinností uložených právom EÚ jednotlivcom, členským štátom alebo inštitúciám EÚ. Ak dôjde k porušeniu povinností vyplývajúcich zo Zmlúv zo strany členského štátu zahájí Komisia konanie podľa čl. 258 ZFEÚ, v rámci ktorého po predložení pripomienok členského štátu vydá Komisia odôvodnené stanovisko, ktorému je dotknutý členský štát povinný vyhovieť, inak môže Komisia vec predložiť ESD. V tejto súvislosti môže Komisia podľa čl. 260 ZFEÚ žiadať ESD o udelenie pokút členským štátom. V prípade súkromných osôb (FO a PO) je Komisia oprávnená samostatne udeľovať pokuty, napr. pri porušení práva hospodárskej súťaže¹³¹. V oblasti hospodárskej súťaže disponuje rozsiahlymi kontrolnými oprávneniami.

6.1.5 Exekutívne právomoci

Pri prijímaní rozpočtu Únie predkladá Komisia návrh rozpočtu EP a Rade podľa čl. 314 ods. 2 ZFEÚ ako aj záverečný účet rozpočtového hospodárenia za predchádzajúci rozpočtový rok. Každý rok navrhuje rozpočet, pri ktorom vezme do úvahy odhady výdavkov ostatných inštitúcií EÚ. V rámci rozpočtu môže Komisia presunúť prostriedky z jednej kapitoly do druhej alebo z jednej časti do druhej. Komisia plní rozpočet na vlastnú zodpovednosť a v

¹²⁷ Bývalý čl. 138 ZES.

¹²⁸ Bývalý čl. 86 ods. 3 ZES.

¹²⁹ Bývalý čl. 39 ZES.

¹³⁰ Čl. 60 ZFEÚ (bývalý čl. 53 ZES).

¹³¹ Čl. 103, čl. 105 ZFEÚ.

mediach určených prostriedkov, a to podľa zásad riadneho finančného hospodárenia (čl. 317 ZFEÚ). Členské štáty spolupracujú s Komisiou tak, aby zabezpečili využívanie rozpočtových prostriedkov v súlade so zásadami riadneho finančného hospodárenia.

Medzi exekutívne právomoci možno de facto zaradiť aj vykonávaciu činnosť Komisie v delegovanej právomoci.

6.1.6 Delegovaná legislatívna právomoc – conferred powers

Vydávanie upresňujúcej alebo vykonávacej legislatívy je na európskej úrovni zverené Komisii. Právne akty vydávané v delegovanej právomoci¹³² tvoria väčšinu sekundárnych právnych aktov EÚ, najmä z oblasti hospodárskej súťaže či spoločnej poľnohospodárskej politiky EÚ. Zverenie právomocí v delegovanom akte musí byť dostatočne určité. Väčšinou každý legislatívny akt upresňuje rozsah vykonávacej právomoci zverenej Komisii, ako aj konkrétny spôsob jej využitia. Čl. 290 ZFEÚ upravuje delegovanie právomoci prijímať všeobecne záväzné nelegislatívne akty, ktorými sa dopĺňajú alebo menia určité nepodstatné prvky legislatívneho aktu. Ciele, obsah, rozsah a trvanie delegovania právomoci sú výslovne vymedzené v legislatívnych aktoch. Základné otázky určitej oblasti sú vyhradené legislatívnemu aktu, a preto nemôžu byť predmetom delegovania právomoci. V názve delegovaných aktov sa uvádza slovo „delegovaná“ alebo „delegované“.

Už v 60. rokoch bol vytvorený systém výborov vykonávajúcich kontrolu nad implementáciou legislatívy Rady. Uvedený súbor výborov nazývame pojmom komitológia (z ang. Comitology/z fr. Comitologie). Komitológia označuje systém odborných komitologických výborov disponujúcimi s legislatívnymi právomocami, ktoré boli delegované na Komisiu Radou podľa býv. čl. 202 odrážka 3 ZES. Čl. 202 ZES umožňoval Rade u aktov, ktoré prijme, zveriť právomoci k ich vykonávaniu Komisii. Systém komitologických výborov umožňuje Rade do istej miery kontrolu normotvorby Komisie. Ak bol delegujúci legislatívny akt prijatý formou procesu spolurozhodovania, je do kontroly Komisie zapojený aj EP na základe Rozhodnutia Rady č. 1999/468 z 28. júna 1999, ktorým sa posilňuje postavenie EP v procese kontroly delegovaných právomocí Komisie. Ďalším dôležitým referenčným dokumentom je

¹³² O každej delegácii sa rozhoduje individuálne v tzv. implementation committee, kde sú zastúpení experti zo všetkých členských krajín.

Rozhodnutie Rady č. 2006/512/ES zo 17. júla 2006¹³³, ktorým sa ustanovujú postupy pre výkon vykonávacích právomocí prenesených na Komisiu. Úlohou komitologických výborov je asistencia Komisii pri uplatňovaní vykonávacích právomocí, ktoré boli na ňu delegované Radou. V novom čl. 291 ods. 2 ZFEÚ je zverená vykonávacia právomoc Komisii¹³⁴ samotnými legislatívnymi aktami, ak sú potrebné jednotné podmienky na vykonávanie právne záväzných aktov Únie. Každý legislatívny akt v zásade upresňuje rozsah vykonávacej právomoci zverenej Komisii, ako aj konkrétny spôsob jej využitia. Komitologické výbory¹³⁵ majú v zásade nasledujúce spoločné črty:

- právny základ komitologických výborov je zakotvený v delegujúcom legislatívnom akte, t. z. určuje ich zákonodarca (Rada alebo Rada a EP v procese spolurozhodovania),
- predkladajú stanoviská k návrhom vykonávacích predpisov, ktoré im predložila Komisia podľa delegujúceho legislatívneho aktu, výbory sa zapájajú v rámci postupov stanovených v delegujúcom legislatívnom akte,
- každému výboru predsedá reprezentant Komisie (nemá hlasovacie právo),
- každý výbor pozostáva zo zástupcov jednotlivých členských štátov (väčšinou ministerskí úradníci). Rozlišujeme viacero druhov komitologických výborov a typov komitologických postupov.

Komisia má k dispozícii nasledujúce typy komitologických postupov:

- riadiaci postup (je uplatňovaný v prípadoch opatrení v oblasti Spoločnej poľnohospodárskej politiky, rybného hospodárstva ale pri vykonávaní programov s výraznými dopadmi na rozpočet),
- regulačný postup (uplatňuje sa v prípadoch opatrení všeobecnej pôsobnosti v oblasti ochrany zdravia a bezpečnosti ľudí, zvierat a rastlín ai.),
- regulačný postup s kontrolou (uplatňuje sa v prípadoch opatrení na aktualizáciu alebo prispôsobenie nepodstatných ustanovení),

¹³³ Rozhodnutie Rady č. 2006/512/ES zo 17. júla 2006, ktorým sa mení a dopĺňa Rozhodnutie Rady č. 1999/468/ES z 28. júna 1999.

¹³⁴ V osobitných, náležito odôvodnených prípadoch a v prípadoch ustanovených v článkoch 24 a 26 Zmluvy o Európskej únii je táto právomoc zverená Rade.

¹³⁵ Bližšie viď: ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské unie: Právně – politologický pohled*. Praha: Linde, 2006, s. 117.

- poradný postup¹³⁶ (pristupuje sa k nemu v prípadoch, kedy je to najúčelnejšie).

6.1.7 Právomoci vo vonkajších vzťahoch

Keďže Lisabonská zmluva priznala Únii právnu subjektivitu¹³⁷ je možné zapájať Úniu do medzinárodných vzťahov. Úlohou Komisie je zastupovať EÚ v medzinárodných vzťahoch s inými štátmi. Komisia je reprezentantom EÚ navonok a vystupuje ako hlavný aktér pri sprostredkovaní a vyjednávaní medzinárodných zmlúv. Takisto zabezpečuje spoluprácu s OSN, Radou Európy, OECD.

6.2 Rada EÚ

Rada Európskej únie je orgánom s nadštátnymi aj medzivládnyimi rysmi. Vykonáva právomoci v legislatívnej a rozpočtovej oblasti spoločne s Európskym parlamentom a aj po prijatí Lisabonskej zmluvy si zachováva kľúčovú úlohu v záležitostiach spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky a pri koordinácii hospodárskych politík. Pozostáva zo zástupcov každého členského štátu na ministerskej úrovni splnomocnených zaväzovať vládu tohto členského štátu (čl.16 ods. 2 ZEÚ). Rade predsedá postupne každý členský štát¹³⁸ po dobu šiestich mesiacov podľa poradia¹³⁹, ktoré určí jednomyselne Rada (bývalý čl. 203 ZES). Jednotlivým zloženiam Rady, s výnimkou zloženia Rady pre zahraničné veci, predsedajú zástupcovia členských štátov v Rade na základe zásady rovnosti rotácie¹⁴⁰. Novým prvkom Lisabonskej zmluvy je, že Rade pre zahraničné veci od 1. decembra 2009 predsedá Vysoká predstaviteľka Európskej únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku a podpredsedníčka Komisie - Catherine Ashton.

¹³⁶ FISCHER, Klemens. *Lobbying und Kommunikation in der Europäischen Union*. 2005, s. 51 an.

¹³⁷ Čl. 47 ZEÚ. Priznanie právnej subjektivity Únii je veľmi významným posunom európskej integrácie a úlohy EÚ na medzinárodnej scéne, napr. podľa čl. 6 ZEÚ Únia pristúpi k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

¹³⁸ V období rokov 2008 - 2009 - trio predsedníctva Francúzsko (júl - december 2008), Česká republika (január - jún 2009), Švédsko (júl - december 2009), v období rokov 2010 - 2011 - trio Španielsko (január - jún 2010), Belgicko (júl - december 2010), Maďarsko (január - jún 2011). Viac k súčasnému predsedníctvu Španielska: [online], [cit. 21. február 2010] <http://www.eu2010.es/en/presidencia/>

¹³⁹ Rozhodnutie Rady z 1. januára 2007, ktorým sa určuje poradie pri vykonávaní predsedníctva Rady (2007/5/ES, Euratom), v prílohe ustanovuje poradie vykonávania predsedníctva Rady, dostupné [online], [cit. 17. december 2009],

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sk/oj/2007/l_001/l_00120070104sk00110012.pdf#page=2

¹⁴⁰ Čl. 16 ods. 9 ZEÚ.

Zasadnutie Rady môže zvolať predseda buď z vlastného podnetu alebo na žiadosť jedného z jej členov alebo na žiadosť Komisie¹⁴¹. Čl. 202 ZES upravoval základné právomoci¹⁴² Rady nasledovne:

- *zabezpečuje koordináciu všeobecných hospodárskych politík členských štátov,*
- *má právomoc prijímať rozhodnutia,*
- *zverí Komisii v aktoch, ktoré prijme, právomoci k vykonávaniu pravidiel stanovených Radou. Rada môže výkon týchto právomocí určitým spôsobom vymedziť. Rada si tiež môže v špecifických prípadoch vyhradiť výkon vykonateľných právomocí priamo pre seba. Postupy vyššie uvedené musia byť v súlade so zásadami a pravidlami, ktoré Rada jednomyseľne stanoví vopred na návrh Komisie a po obdržaní stanoviska Európskeho parlamentu.*

Generálne sa podľa čl. 205 ods. 1 Rada uznášala väčšinou hlasov svojich členov, t. z. ak ZES neustanovila inak. Pri uznesení sa kvalifikovanou väčšinou mal hlas každého členského štátu určitú v ZES stanovenú váhu (tzv. weighted voting). Významným aktom vo vývoji legislatívneho procesu bolo prijatie JEA,¹⁴³ ktorým bola nielen posilnená pozícia EP, ale ktorou bolo zavedené rozhodovanie kvalifikovanou väčšinou v Rade.

6.2.1 Vnútoraná organizácia

Nárast agendy potrebnej riešiť na úrovni Rady a potreba jej odborného spracovania si vyžiadala vytvorenie sektorov Rady¹⁴⁴, ktoré sa skladajú z príslušných ministrov podľa prejednávanej oblasti spadajúcej do vecnej pôsobnosti Únie. Z organizačných dôvodov sa preto Rada združuje v 10 zostavách¹⁴⁵ (rezortoch), v závislosti od predmetnej sektorovej zameranosti:

- Rada pre všeobecné záležitosti (zaistúje spoluprácu jednotlivých formácií Rady)¹⁴⁶;

¹⁴¹ Čl. 237 ZFEÚ.

¹⁴² Zásady fungovania Rady sú upravené v jej rokovacom poriadku prijatom Rozhodnutím Rady č. 2006/683/ES z 15. septembra 2006.

¹⁴³ Jednotný európsky akt (JEA) bol podpísaný 17. 2. 1986 v Luxemburgu a 28. 2. 1986 v Haagu. V platnosť vstúpil 1. 7. 1987.

¹⁴⁴ Čl. 16 ods 6 ZEÚ.

¹⁴⁵ V 90. rokoch existovalo 22 konfigurácii Rady, pričom tento počet bol v júni 2000 znížený na 16 a následne v roku 2002 určil Sevilleký summit zasadanie Rady v 9 zostavách. Zoznam a počet jednotlivých zostáv stanovila Rada pre všeobecné záležitosti a vonkajšie vzťahy.

¹⁴⁶ Podľa čl. 16 ods. 6 ZEÚ: *Rada pre všeobecné záležitosti zabezpečuje konzistentnosť práce rôznych zložení Rady. Pripravuje zasadnutia Európskej rady a spolu s predsedom Európskej rady a Komisiou zabezpečuje ich*

- Rada pre zahraničné veci¹⁴⁷ (zaisťuje rozhodovanie o vonkajších činnostiach EÚ)¹⁴⁸;
- Rada pre hospodárske a ekonomické záležitosti (vrátane rozpočtu, tvorená ministrami hospodárstva a financií);
- Rada pre justíciu a vnútorné záležitosti (vrátane civilnej obrany, tvorená ministrami vnútra alebo ministrami spravodlivosti);
- Rada pre zamestnanosť, sociálnu politiku, zdravotníctvo a záležitosti ochrany spotrebiteľa (tvorená ministrami zdravotníctva a ministrami práce a sociálnych vecí);
- Rada pre konkurencieschopnosť a vnútorný trh (tvorená ministrami priemyslu);
- Rada pre dopravu, telekomunikácie a energetiku (tvorená ministrami dopravy);
- Rada pre poľnohospodárstvo a rybolov (tvorená ministrami poľnohospodárstva);
- Rada pre životné prostredie (tvorená ministrami životného prostredia);
- Rada pre vzdelávanie, mládež a kultúru (tvorená ministrami školstva a ministrami kultúry).

Rada zasadá v rôznych zloženiach, rozhodnutie ustanovujúce zoznam iných zložení Rady, ako sú všeobecné záležitosti a zahraničné veci prijíma Európska Rada podľa čl. 236 ZFEÚ. Rada pre všeobecné záležitosti zabezpečuje konzistentnosť práce rôznych zložení Rady. Pripravuje zasadnutia Európskej rady a spolu s predsedom Európskej rady a Komisiou zabezpečuje ich nadväznosť. Rada pre zahraničné veci koordinuje vonkajšiu činnosť Únie na základe strategických usmernení stanovených Európskou radou a zabezpečuje, aby činnosť Únie bola konzistentná (čl. 16 ods. 6 ZEÚ). V súlade s čl. 236 ZFEÚ Európska rada kvalifikovanou väčšinou prijme rozhodnutie ustanovujúce zoznam iných zložení Rady, ako sú Rada pre všeobecné záležitosti a zahraničné veci ako aj rozhodnutie o tom, kto bude zloženiam Rady predsedáť, s výnimkou Rady pre zahraničné veci¹⁴⁹.

nadväznosť.

¹⁴⁷ Do prijatia Lisabonskej zmluvy tvorila Rada pre všeobecné záležitosti a Rada pre zahraničné veci jednu formáciu - Radu pre všeobecné záležitosti a vonkajšie vzťahy (vrátane Európskej bezpečnostnej a obrannej politiky a rozvojovej spolupráce, je tvorená ministrami zahraničia alebo ministrami pre európske záležitosti).

¹⁴⁸ Podľa čl. 16 ods. 6 ZEÚ: *Rada pre zahraničné veci rozpracúva vonkajšiu činnosť Únie na základe strategických usmernení stanovených Európskou radou a zabezpečuje, aby činnosť Únie bola konzistentná.*

¹⁴⁹ Podľa čl. 16 ods. 9 ZEÚ predsedajú zloženiam Rady, s výnimkou zloženia Rady pre zahraničné veci, zástupcovia členských štátov v Rade na základe zásady rovnosti rotácie. Rade pre zahraničné veci predsedá Vysoký predstaviteľ v súlade s čl. 18 ods. 3 ZEÚ.

6.2.2 Generálny sekretariát

V súlade s čl. 240 ods. 2 ZFEÚ pomáha Rade generálny sekretariát pod vedením generálneho tajomníka¹⁵⁰, ktorý zodpovedá za chod generálneho sekretariátu. Generálneho tajomníka a zástupcu generálneho tajomníka vymenúva Rada kvalifikovanou väčšinou. Generálny sekretariát je permanentný a pomocný orgán, plniaci v rámci Rady administratívnu funkciu.

6.2.3 Pracovné skupiny v rámci Rady

Na najnižšej úrovni pripravujú legislatívnu a inú činnosť Rady tzv. pracovné skupiny, ktoré zasadať v prípade, že existuje podstatná agenda s úmyslom naplnenia konkrétneho cieľa. Zloženie pracovných skupín sleduje princíp, na ktorom je založená Rada, t. z. na ich zasadnutiach sú prítomní zástupcovia členských štátov. Pracovnej skupine predsedá členský štát, ktorý vykonáva funkciu predsedníctva EÚ v Rade. V súčasnosti existuje približne 250 pracovných skupín a výborov, pričom v rámci jednotlivých sektorov je ich agenda presne špecifikovaná na jednotlivé oblasti. Pracovné skupiny môžu byť založené výlučne so súhlasom COREPERu alebo Rady. Výnimočne sa môžu v určitých prípadoch vyskytnúť aj ad-hoc pracovné skupiny. Generálny sekretariát Rady pravidelne aktualizuje zoznam pracovných skupín.

6.2.4 COREPER

V nadväznosti na povahu Rady, ktorá nie je permanentným orgánom bolo nutné zriadiť orgán asistujúci Rade a napomáhajúci pri príprave jej činností, ktorého členovia budú stále prítomní v Bruseli. Za prípravu činnosti Rady zodpovedá tzv. Výbor stálych zástupcov - COREPER¹⁵¹ (COmité des REprésentants PERmanentes) na úrovni diplomatických zástupcov členských štátov akreditovaných v Únii. Výbor môže prijímať procesné rozhodnutia v prípadoch stanovených v rokovacom poriadku Rady¹⁵². COREPERu predsedá vedúci diplomatickej misie členského štátu, ktorý predsedá Rade. V zmysle čl. 240 ZFEÚ zodpovedá

¹⁵⁰ Rozhodnutie Rady z 1. decembra 2009 o podmienkach zamestnávania generálneho tajomníka Rady Európskej únie (2009/912/EÚ).

¹⁵¹ COREPER bol právne zakotvený až Zmluvou o fúzii (čl. V).

¹⁵² Čl. 240 ods. 1 ZFEÚ, čl. 16 ods. 7 ZEÚ.

Výbor za prípravu činnosti Rady a za plnenie úloh, ktoré mu Rada uloží. COREPER preskúma body na programe zasadnutia Rady, pričom sa snaží dosiahnuť zhodu už na jeho úrovni, ktorá sa Rade predloží na konečné schválenie. COREPER pripravuje program Rady tak, že návrhy právnych aktov rozdeľuje do 3 skupín – skupina A obsahuje materiály¹⁵³, o ktorých bola v rámci COREPERu dosiahnutá zhoda, a ktoré Rada v praxi následne schvaľuje iba formálne; skupina B si vyžaduje diskusiu Rady, ďalšia skupina rôzne tzv. AOB.¹⁵⁴ Význam COREPERu dokazuje, že až 90% návrhov, ktoré predkladá Rade tvorí skupina A¹⁵⁵. Program Rady sa členským štátom zasiela aspoň 14 dní pred začiatkom každého zasadnutia, následne môžu členské štáty a Komisia tieto predbežné návrhy komentovať, príp. navrhnúť aj zaradenie dodatočných bodov¹⁵⁶. Schvaľovanie v Rade¹⁵⁷ závisí od štádia rozhodovania, ako aj od štádia legislatívneho postupu s EP, v tejto súvislosti možno rozlišovať:

- Prijatie¹⁵⁸ - prijatie legislatívneho aktu Radou;
- Spoločná pozícia - spravidla odkazuje na spolurozhodovací postup s EP, pričom návrh musí byť predtým predložený na 1. čítanie EP. Spoločná pozícia nemá právne záväzný charakter, je len výsledkom 1. čítania v Rade. Často sa používa v skupine A;
- Politická dohoda - Rada prijme konečnú podobu svojej pozície k navrhovanému textu, ktorý bude ešte následne preskúmaný právnikmi a lingvistami;
- Všeobecný prístup - odkazuje na fakt, že Rada prijme všeobecný postoj k návrhu legislatívneho aktu, ktorý ešte neprešiel všetkými právnymi náležitosťami, aby mohol byť predložený na formálne schválenie. Spravidla sa používa aj pri spolurozhodovacom postupe, predtým než návrh prešiel 1. čítaním v EP (na rozdiel od spoločnej pozície);
- Rezolúcia - ide o právne nezáväzný akt Rady;
- Závery - ide o právne nezáväzné akty Rady, ktoré sú výsledkom diskusie v jednotlivých rezortoch Rady. Používa sa aj na prípady, keď Rada vyzve Komisiu,

¹⁵³ Bližšie vid': PITROVÁ, M. *Institucionální struktura Evropské unie*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 33.

¹⁵⁴ AOB t. z. Any other business.

¹⁵⁵ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1 – Ústavní základy evropské unie*. 1. vyd. Praha: Linde, 2007, s. 37.

¹⁵⁶ Do predbežného programu sú zahrnuté body, ktorých žiadosť o zaradenie obdržal Generálny sekretariát od člena Rady alebo od Komisie aspoň 16 dní pred jej zasadnutím.

¹⁵⁷ Schéma prijímania právnych aktov v Rade pozri: HAKENBERG, Waltraud. *Grundzüge des Europäischen Gemeinschaftsrechts*. 3. Auflage. Vahlen Franz GmbH, 2003, s. 75.

aby pripravila nejaký návrh právneho aktu. Ich text sa často stáva predmetom diskusie v pracovných skupinách a v COREPER. Závery Rady sa nepublikujú v Úradnom vestníku;

- Spoločný prístup - indikuje dosiahnutie spoločného postupu alebo stratégie na pôde niektorej z medzinárodných organizácií, a to najmä v prípadoch, kedy EÚ v nich nie je spoločne reprezentované Komisiou, ale jednotlivými členskými štátmi;
- Závery predsedníctva - prijme predsedajúci členský štát na vlastnú zodpovednosť. Nejde o právne záväzné akty. Predsedajúci štát sa snaží len o zosumarizovanie pohľadu Rady, avšak niekedy môže ísť aj o jednostranné vyhlásenia;
- Orientačná rozprava - koná sa pri prerokovávaní kontroverznejších návrhov právnych aktov s veľkým politickým dopadom;
- Rozprava, diskusia - ide o všeobecnejšie formy ako Orientačná rozprava;
- Správa o pokroku¹⁵⁹

V prípadoch stanovených v rokovacom poriadku Rady môže Výbor vydávať procesné rozhodnutia, ako napr. uskutočniť zasadnutie Rady na inom mieste ako v Bruseli a Luxemburgu, povoliť zhotovenie kópie alebo výpisu z dokumentu Rady na použitie v súdnom konaní, uskutočniť verejnú rozpravu v Rade, uverejniť výsledky hlasovania alebo použiť písomný postup, uverejniť alebo neuverejniť akt v Úradnom vestníku EÚ, iniciovať konzultácie s orgánom EÚ, predĺžiť časovú lehotu určenú na konzultácie s inými inštitúciami, predĺžiť časové lehoty v rámci procedúry spolurozhodovania s EP¹⁶⁰. COREPER však nemôže vykonávať rozhodovaciu právomoc namiesto Rady, a túto právomoc nemôže získať ani delegáciou. Po predložení návrhu Komisiou Rade, Rada tento návrh posunie Výboru, ktorý návrh pomocou svojich odborníkov prezkúma a následne podá Rade zprávu.

Činnosť COREPER sa člení na COREPER I a COREPER II. COREPER II sa skladá z vedúcich stálych misií v postavení veľvyslancov a rieši politické otázky. COREPER I sa skladá zo zástupcov veľvyslancov a rieši technické otázky.

Program činností Rady je určený a ďalej špecifikovaný na základe 18-mesačného programu, ktorý predstavuje dlhodobé strategické smerovanie Únie. Na jeho príprave sa v

¹⁵⁹ Tento pojem poukazuje na dokumenty, ktoré majú právne záväzný charakter, a ktoré v rámci právomocí Rady boli preskúmané a schválené právnikmi a lingvistami. Jeho používanie je časté v skupine A.

¹⁶⁰ Bližšie viď KOZÁK, Tomáš. *Rozhodovacie procesy v Európskej únii*. Ministerstvo zahraničných vecí SR, november 2006, s. 7.

spolupráci s Komisiou podieľajú tie tri krajiny, ktoré budú poverené výkonom funkcie predsedníctva Rady počas tohto 18 mesačného obdobia.

6.2.5 Rozhodovanie v Rade

Rada rozhoduje:

- Jednoduchou väčšinou (napr. o procesných otázkach);
- Kvalifikovanou väčšinou (napr. v oblastiach, v rámci spolurozhodovacieho postupu s EP);
- Jednomyseľne (napr. čl. 49 ZEÚ).

Všeobecne sa Rada uznáva kvalifikovanou väčšinou s výnimkou prípadov, keď Zmluvy ustanovujú inak (čl. 16 ods. 3 ZEÚ). Lisabonská zmluva novo definuje kvalifikovanú väčšinu uplatňovanú pri hlasovaní v Rade a po novom aj v Európskej rade. Mení sa teda spôsob hlasovania v Rade z váženého hlasovania (weighted voting)¹⁶¹ na tzv. dvojité väčšinu. Kvalifikovanú väčšinu má tvoriť najmenej 55 % členov Rady, ktorá pozostáva najmenej z 15 členských štátov, predstavujúcich najmenej 65 % obyvateľstva Únie, pričom blokujúcu menšinu musia tvoriť najmenej štyri členské štáty¹⁶², inak sa podľa Lisabonskej zmluvy považuje väčšina za dosiahnutú. Tento model kvalifikovanej väčšiny sa má uplatňovať od 1. novembra 2014. Dovtedy sa má kvalifikovaná väčšina posudzovať podľa pravidiel platných v súčasnosti¹⁶³. V prechodnom období medzi 1. novembrom 2014 a 31. marcom 2017¹⁶⁴ môže požiadať člen Rady, aby sa pri hlasovaní kvalifikovanou väčšinou postupovalo podľa systému váženého hlasovania podľa starej úpravy. Do 31. októbra 2014 zostávajú v platnosti tieto ustanovenia bez toho, aby bol dotknutý čl. 235 ods. 1 druhý pododsek ZFEÚ: Ak sa majú Európska rada a Rada uznávať kvalifikovanou väčšinou, hlasy členov sa vážia takto: Belgicko 12, Bulharsko 10, Česká republika 12, Dánsko 7, Nemecko 29, Estónsko 4, Írsko 7, Grécko 12, Španielsko 27, Francúzsko 29, Taliansko 29, Cyprus 4, Lotyšsko 4, Litva 7, Luxembursko 4, Maďarsko 12, Malta 3, Holandsko 13, Rakúsko 10, Poľsko 27, Portugalsko 12, Rumunsko 14, Slovinsko 4, Slovensko 7, Fínsko 7, Švédsko 10, Spojené kráľovstvo 29.¹⁶⁵ Pri uznášaní sa o

¹⁶¹ Na základe bývalého čl. 205 ods. 2 ZEÚ mohol člen Európskej rady alebo Rady požiadať, aby sa v prípade, keď Európska rada alebo Rada prijímala akt kvalifikovanou väčšinou, overilo, či členské štáty tvoriace túto väčšinu zastupovali najmenej 62 % celkového počtu obyvateľstva Únie. Ak nebola podmienka splnená, predmetný akt sa neprijal.

¹⁶² Čl. 16 ods. 4 ZEÚ.

¹⁶³ V súčasnosti je systém hlasovania dohodnutý Zmluvou z Nice.

¹⁶⁴ Čl. 3 ods. 2 Protokolu o prechodných ustanoveniach č. 36, pripojeného k ZEÚ a ZFEÚ.

¹⁶⁵ Čl. 3 ods. 3 Protokolu o prechodných ustanoveniach č. 36, pripojeného k ZEÚ a ZFEÚ.

návrhu Komisie sa uznesenia považujú za prijaté, ak získajú najmenej 255 hlasov predstavujúcich väčšinu členov Rady, ktorí sa vyslovili za ich prijatie. V ostatných prípadoch postačí najmenej 255 hlasov predstavujúcich najmenej dve tretiny členov Rady.

6.3 Európsky parlament

Európsky parlament predstavuje kolektívny permanentný orgán zastupujúci záujmy občanov¹⁶⁶ EÚ. Ide o orgán priamo volený občanmi EÚ¹⁶⁷, ktorý je naplnením demokratickej zásady, že „ľud sa má účastniť výkonu moci prostredníctvom zastupiteľského zhromaždenia“¹⁶⁸. EP si s postupujúcim časom musel svoje dnešné silné postavenie tvorca európskej normotvorby¹⁶⁹ spolu s Radou vybojovať. Pôvodne v Zmluve o založení ESUO mal EP len určitú konzultačnú funkciu a legislatívnymi právomocami disponovala iba Rada ministrov. EP prešiel zaujímavým vývojom od poradných funkcií zakotvených v Zmluve o založení EHS¹⁷⁰ až k spolurozhodovacím právomociam v legislatívnom procese na základe pozmeňujúcich a revidujúcich zmlúv. Významne ovplyvnilo rozšírenie právomocí EP najmä prijatie JEA v r. 1986 a ZEÚ, a neskôr Amsterdamská a Nícejská zmluva. Konkrétnejšie JEA oficiálne premenoval Zhromaždenie na Európsky parlament a zaviedol novo postup súhlasu a v určitých oblastiach proces spolupráce. ZEÚ ďalej pokračovala v rozširovaní právomocí EP a zaviedla postup spolurozhodovania, ktorým *de facto* zaistila EP právo veta, oblasti spadajúce pod postup spolurozhodovania boli naďalej rozvíjané Amsterdamskou a Nícejskou zmluvou.

Veľmi významným posilnením postavenia EP bolo prijatie Lisabonskej zmluvy. Parlament je práve jednou z inštitúcií EÚ, ktorých právomoci boli značne rozšírené a posilnené Lisabonskou zmluvou. Predseda EP Jerzy Buzek vo Vyhlásení pri príležitosti nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy konštatuje „*nesmierne zvýšenie právomocí Európskeho parlamentu, nárast legislatívnych právomocí Európskeho parlamentu je takmer*

¹⁶⁶ Počet zástupcov v EP bol limitovaný Lisabonskou zmluvou – počet nepresiahne sedemstopäťdesiat plus predseda. Zastúpenie občanov je zostupne proporčné, pričom každý členský štát má najmenej 6 členov. Žiadny členský štát nemá pridelených viac ako 96 kresiel.

¹⁶⁷ Prvé priame voľby do EP sa uskutočnili v roku 1979. Pôvodne menovali poslancov EP národné parlamenty členských štátov, čím väčší je štát z hľadiska populácie, tým viac obyvateľov bude reprezentovať jeho europoslanec.

¹⁶⁸ ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské unie. Právně-politologický pohled*. Praha: Linde, 2006, s. 22.

¹⁶⁹ Podrobne vid': CORBETT, R., JACOBS, F., SHACKLETON, M. *The European Parliament*. 6th ed. London: John Harper Publishing, 2005.

¹⁷⁰ EP bol vtedy nazývaný Zhromaždenie ESUO.

dvojnásobný".¹⁷¹ Posilnenie legislatívnej funkcie EP nastalo presunom viac než 40 oblastí pod postup spolurozhodovania, kde má Parlament rovnaké postavenie ako Rada. Do týchto oblastí patrí najmä oblasť poľnohospodárstva, energetickej politiky, imigrácie a štrukturálnych fondov. Parlament tiež získava väčšiu úlohu pri rozhodovaní o rozpočte, bude rozhodovať o celom rozpočte EÚ spoločne s Radou. Podľa čl. 14 ZEÚ: *EP spoločne s Radou vykonáva legislatívne a rozpočtové funkcie. Vykonáva funkciu politickej kontroly a poradnú funkciu v súlade s podmienkami ustanovenými v Zmluvách. Volí predsedu Komisie.* Poslanci EP budú priamo voliť predsedu Komisie. Prijatím Lisabonskej zmluvy sa EP stáva rovnocenným partnerom Rady v legislatívnom procese a spolurozhodovací postup sa stáva riadnym a najpoužívanejším legislatívnym postupom vo väčšine politických oblastí¹⁷². V rámci riadneho legislatívneho postupu získal Parlament kontrolu nad celou výdavkovou časťou rozpočtu Únie.

Európsky parlament sa skladá zo zástupcov občanov Únie, ktorých počet nepresiahne sedemsto päťdesiat plus predseda. Lisabonská zmluva¹⁷³ priniesla zníženie počtu poslancov EP¹⁷⁴. Zastúpenie občanov¹⁷⁵ je zostupne proporčné¹⁷⁶, pričom každý členský štát má najmenej šesť členov¹⁷⁷. Žiadny členský štát nemá pridelených viac ako deväťdesiatšesť kresiel¹⁷⁸. Na základe iniciatívy EP a s jeho súhlasom prijíma Európska rada jednomyseľne rozhodnutie, ktorým ustanovuje zloženie EP¹⁷⁹. Poslanci EP sú volení vo všeobecných, priamych a slobodných voľbách tajným hlasovaním na volebné obdobie piatich rokov¹⁸⁰. Významnú úlohu v EP zohrávajú politické strany¹⁸¹, ktoré prispievajú k vyjadrovaniu politickej

¹⁷¹ Vyhlásenie predsedu EP Jerzyho Buzeka pri príležitosti nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy, dostupné [online], [cit. 21. február 2010]

<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=SK&id=66>

¹⁷² Najmä v oblasti spoločnej poľnohospodárskej politiky a policajnej a justičnej spolupráce v trestných veciach, ktorá v súčasnosti spadá do spolurozhodovacieho postupu.

¹⁷³ Bližšie k zmenám zavedených Lisabonskou zmluvou: PÍTROVÁ, Lenka, BENDOVIÁ, Helena, ČAKRT, František, a kol. *Lisabonská smlouva. Co nového by měla přinést?* Spracoval Parlamentní institut, leden 2008.

¹⁷⁴ Poslanci podľa členského štátu a politickej skupiny pozri tu: [online], [cit. 25. február 2010], <http://www.europarl.europa.eu/members/expert/groupAndCountry.do?language=SK>

¹⁷⁵ Čl. 10 ZEÚ.

¹⁷⁶ Tzv. degresívna proporcionalita.

¹⁷⁷ Čl. 14 ods. 2 ZEÚ.

¹⁷⁸ Na základe Vyhlásenia č. 4 o zložení Európskeho parlamentu, pripojeného k záverečnému aktu medzivládnej konferencie, ktorá prijala Lisabonskú zmluvu podpísanú 13. decembra 2007: Taliansku sa udelí dodatočné kreslo v Európskom parlamente.

¹⁷⁹ Vyhlásenie č. 5 o politickej dohode Európskej rady o návrhu rozhodnutia o zložení Európskeho parlamentu, pripojeného k záverečnému aktu medzivládnej konferencie, ktorá prijala Lisabonskú zmluvu podpísanú 13. decembra 2007 upravuje prechodné obdobie rokov 2009 – 2014.

¹⁸⁰ Čl. 14 ods. 3 ZEÚ.

¹⁸¹ Čl. 10 ods. 4 ZEÚ.

vôle občanov EÚ. V súvislosti s nadnárodným charakterom EP sa poslanci EP z rôznych členských štátov zoskupujú v politických frakciách podľa svojho politického presvedčenia. Európsky parlament zasadá raz do roka, zasadanie začína druhý utorok v mesiaci marec. Mimoriadna schôdza EP sa koná na žiadosť väčšiny členov EP, ako aj na žiadosť Rady alebo Komisie¹⁸².

V otázke rozdelenia právomocí EP sa v odbornej literatúre stretne s viacerými deleniami¹⁸³. Najvýznamnejšie právomoci EP delíme obvykle do troch skupín:

- legislatívne právomoci,
- rozpočtové právomoci,
- kontrolné právomoci (kontrola voči ostatným orgánom a inštitúciám EÚ).

Podrobnejšie možno spomenúť volebné právomoci (voľba ombudsmana, voľba predsedu Komisie) a napr. právomoci vo vonkajších vzťahoch¹⁸⁴.

6.3.1 Legislatívne právomoci

Európsky parlament spoločne s Radou vykonáva legislatívne a rozpočtové funkcie¹⁸⁵. Rozhodnutím väčšiny svojich členov môže EP požiadať Komisiu o predloženie vhodného návrhu vo veciach, o ktorých sa domnieva, že pre plnenie zmlúv je potrebné vydať právny akt Únie. Komisia nemusí návrh predložiť, je však povinná Parlament informovať o dôvodoch¹⁸⁶. Európsky parlament sa uznáva väčšinou odovzdaných hlasov, ak nie je v Zmluvách ustanovené inak¹⁸⁷. Parlament sa účastní procesu prijímania aktov Únie výkonom svojich právomocí v rámci postupov podľa článku 294 ZFEÚ. Parlament sa v súčasnosti účastní legislatívneho procesu prevažne v rámci spolurozhodovacieho postupu. Lisabonská zmluva priniesla nové nástroje Európskeho parlamentu a viac právomocí pri formovaní Európy.

¹⁸² Čl. 229 ZFEÚ (bývalý čl. 196 ZES).

¹⁸³ vid' napr. ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1 – Ústavní základy evropské unie*. Praha: Linde, 2007, str. 55; FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. 1. vyd. Brno: CDK, 2003; CORBETT, R.; JACOBS, F.; SHACKLETON, M. *The European Parliament*. 6th ed. London: John Harper Publishing, 2005.

¹⁸⁴ Podrobnejšie vid' napr. TICHÝ, L. a kol. *Evropské právo*. 3. vyd. Praha: C.H.Beck, 2006. 928 s.

¹⁸⁵ Čl. 16 ods. 1 ZEÚ.

¹⁸⁶ Čl. 225 ZFEÚ.

¹⁸⁷ Čl. 231 ZFEÚ (bývalý čl. 198 ZES) a Rokovací poriadok EP [online], [cit. 1. február 2010]: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//SK&language=SK>.

Rozšírením legislatívnej právomoci na viac než 40 nových oblastí sa Parlament stal rovnocenným zákonodarcom spolu s Radou.

6.3.2 Rozpočtové právomoci

Rozpočtové právomoci EP prešli takisto postupným historickým vývojom. Pôvodne mohol Parlament iba z vážnych dôvodov zamietnuť rozpočet ako celok (bývalý čl. 272 ods. 8 ZES). Posilnenie právomocí v rozpočtovej oblasti priniesli prvá a druhá rozpočtová zmluva¹⁸⁸, ktoré rozšírili rozpočtové právomoci EP. Rozpočtová právomoc ako zvláštny druh legislatívnej právomoci predstavuje významný druh právomoci EP. Európsky parlament a Rada v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom ustanovia ročný rozpočet Únie v zmysle čl. 314 ZFEÚ (bývalý čl. 272 ods. 2 až 10 ZES). Návrh rozpočtu predkladá Rade a Parlamentu Komisia, ktorá je oprávnená návrh meniť a dopĺňať počas celého postupu. K návrhu rozpočtu prijíme Rada svoju pozíciu a spolu s jej odôvodnením ju predloží EP, ktorý má lehotu 42 dní, aby sa k návrhu rozpočtu vyjadril. Ak pozíciu Rady schváli alebo o nej neprijme žiadne rozhodnutie, rozpočet je prijatý. Inak prijme zmeny a doplnenia väčšinou svojich poslancov, a následne takto zmenený a doplnený návrh predloží Rade a Komisii. V tomto prípade predseda EP po dohode s predsedom Rady bezodkladne zvolá zasadnutie Zmierovacieho výboru. Ak však do desiatich dní od predloženia návrhu Rada informuje EP o tom, že schválila všetky jeho zmeny a doplnenia, nie je nutné, aby Zmierovací výbor zasadal. Zmierovací výbor musí do 21 dní dosiahnuť dohodu o spoločnom návrhu na základe pozícií EP a Rady, inak Komisia predloží nový návrh rozpočtu. Európsky parlament a Rada majú lehotu štrnástich dní¹⁸⁹ od dosiahnutia dohody na to, aby schválili spoločný návrh. Ak v tejto lehote:

- EP aj Rada schvália spoločný návrh alebo neprijmú rozhodnutie, alebo ak jedna z týchto inštitúcií schváli spoločný návrh a druhá neprijme rozhodnutie, rozpočet sa považuje s konečnou platnosťou za prijatý v súlade so spoločným návrhom, alebo
- EP väčšinou svojich členov, a Rada spoločný návrh zamietnu, alebo ak jeden z týchto orgánov zamietne spoločný návrh, zatiaľ čo druhý neprijme rozhodnutie, Komisia predloží nový návrh rozpočtu, alebo

¹⁸⁸ Tzv. Luxemburská zmluva, podpísaná v Luxemburgu 22. apríla 1970, vstup do platnosti: 1. januára 1971 a Bruselská zmluva podpísaná v Bruseli 22. júla 1975, vstup do platnosti: 1. júna 1977.

¹⁸⁹ Čl. 314 ods. 6 ZFEÚ (bývalý čl. 272 ods. 2 až 10 ZES).

- EP väčšinou svojich členov zamietne spoločný návrh, ale Rada ho schváli, Komisia predloží nový návrh rozpočtu, alebo
- EP schváli spoločný návrh, zatiaľ čo Rada ho zamietne, EP môže do štrnástich dní odo dňa zamietnutia Radou väčšinou svojich poslancov a tromi pätinami odovzdaných hlasov rozhodnúť, že potvrdzuje všetky alebo niektoré zmeny a doplnenia, ktoré navrhol. Ak jedna zo zmien a doplnení EP nie je potvrdená, považuje sa pozícia dohodnutá v Zmierovacom výbore k rozpočtovej položke, ktorá je predmetom tejto zmeny a doplnenia, za zachovanú. Rozpočet sa považuje s konečnou platnosťou za prijatý na tomto základe¹⁹⁰.

6.3.3 Kontrolné právomoci

Kontrolná a konzultačná právomoc patrila od začiatku k základným funkciám EP. Na žiadosť štvrtiny svojich členov môže EP v rámci svojich funkcií ustanoviť dočasný vyšetrovací výbor, preskúmava prípad porušenia alebo nesprávneho úradného postupu pri uplatňovaní práva Únie okrem prípadov, keď takéto skutočnosti skúma súd a súdne konanie sa ešte neskončilo. Výsledkom vyšetrovania je predloženie správy, ktorým dočasný vyšetrovací výbor zaniká. EP vydáva nariadenia, ktorými ustanoví podrobné pravidlá, týkajúce sa výkonu práva vyšetrovať. Tieto nariadenia vydáva EP z vlastnej iniciatívy a v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom so súhlasom Rady a Komisie¹⁹¹. Nástrojom kontrolnej právomoci je možnosť EP alebo jeho členov pokladať otázky Komisii¹⁹².

¹⁹⁰ Čl. 314 ods. 7 ZFEÚ (bývalý čl. 272 ods. 2 až 10 ZES).

¹⁹¹ Čl. 226 ZFEÚ.

¹⁹² Čl. 230 ZFEÚ.

7. Legislatívny proces

7.1 Pojem

Pod pojmom legislatívny proces možno rozumieť formálne stanovený proces tvorby sekundárneho práva. Oprávnenie orgánov EÚ k tvorbe sekundárneho práva vyplýva zo zakotvenia v primárnom práve. Primárne právo určuje orgány oprávnené k vydávaniu sekundárnej normotvorby ako aj formu, v ktorej má byť právny akt vydaný. Sekundárne právo musí byť vždy prijaté v súlade s primárnym právom.

Legislatívna právomoc orgánov EÚ spočíva v spôsobilosti vydávať akty práva Únie. Nejde o akýkoľvek akt unijného práva, len o právny akt sekundárneho práva (práva vytváraného orgánmi EÚ na základe zmocnenia v primárnom práve). Legislatívnu právomoc ako právomoc vydávať akty sekundárneho práva majú v zmysle čl. 288 ZFEÚ¹⁹³ a čl. 13 ods. 1 ZEÚ nasledujúce orgány¹⁹⁴:

- Rada
- Rada spoločne s EP
- Komisia
- Európska centrálna banka¹⁹⁵

Ťažiskom legislatívneho procesu EÚ je tvorba legislatívy v troch štádiách – iniciatíva, prerokovanie a rozhodnutie. Iniciatíva (právo legislatívnej iniciatívy) zahŕňa právo podávať návrhy legislatívnych aktov Únie, ktorým disponuje výlučne Komisia.

V závislosti na jednotlivjej participácii orgánov Únie na legislatívnom procese, predstavených v predchádzajúcej kapitole, rozlišujeme niekoľko legislatívnych procedúr¹⁹⁶:

- konzultačný postup
- kooperačný postup (spolupráca)
- spolurozhodovací postup
- postup súhlasu

¹⁹³ Bývalý čl. 249 ZES.

¹⁹⁴ Bližšie: TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 4. aktualiz. vyd. Praha: Linde, 2004, s. 69 an.

¹⁹⁵ Podľa čl. 132 ZFEÚ ECB môže k plneniu svojich úloh prijímať nariadenia, rozhodnutia, odporúčania a stanoviská.

¹⁹⁶ SCHERMANN, Karin, STIMMER, THÖNDL. *Die Europäische Union. Institutionen-Verfahren-Akteure*. Wien 2007, s. 66 an.

V súlade s čl. 15 ZFEÚ sa uplatňuje zásada otvorenosti: *S cieľom podporovať dobrú správu vecí verejných a zabezpečiť účasť občianskej spoločnosti dodržiavajú inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie v čo najväčšej možnej miere zásadu otvorenosti.* Zasadnutia EP a zasadnutia Rady pri prerokúvaní a hlasovaní o návrhu legislatívneho aktu sú verejné. Ďalej sa uplatňuje aj zásada transparentnosti - každá inštitúcia, orgán alebo úrad alebo agentúra zabezpečí transparentnosť svojej práce a zapracuje do svojho rokovacieho poriadku osobitné ustanovenia týkajúce sa prístupu k svojim dokumentom. Prostredníctvom nariadení EP a Rady v súlade s riadnym legislatívnym postupom stanovujú všeobecné zásady a obmedzenia, ktoré vychádzajú z verejného alebo súkromného záujmu a upravujú právo na prístup k dokumentom. EP a Rada zabezpečia zverejnenie dokumentov týkajúcich sa legislatívnych postupov.

7.2 Legislatívne procesy prijímania legislatívnych aktov v EÚ

V súlade so zmenami, ktoré prijala Lisabonská zmluva sa legislatívnymi aktami a postupmi zaoberá kapitola 2 ZFEÚ. Čl. 288 ZFEÚ (bývalý čl. 249 ZES) upravuje druhy aktov, ktoré pri výkone právomocí Únie prijímajú inštitúcie Únie, a to: *nariadenia, smernice, rozhodnutia, odporúčania a stanoviská.*

- Nariadenie má všeobecnú platnosť. Je záväzný vo svojej celistvosti a je priamo uplatniteľný vo všetkých členských štátoch.
- Smernica je záväzná pre každý členský štát, ktorému je určená, a to vzhľadom na výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, pričom sa voľba foriem a metód ponecháva vnútroštátnym orgánom.
- Rozhodnutie je záväzný v celom rozsahu. Rozhodnutie, ktoré označuje tých, ktorým je určené, je záväzný len pre nich.
- Odporúčania a stanoviská nie sú záväzný.¹⁹⁷

V súčasnej dobe existuje viacero procesov tvorby legislatívnych aktov v Únii. ZFEÚ rozdeľuje legislatívne procesy na riadne legislatívne postupy¹⁹⁸ a mimoriadne legislatívne postupy. Podrobnejšie možno tieto procesy možno rozdeliť nasledujúcim spôsobom:

¹⁹⁷ Podrobnejšie vid': BIEBER, EPINEY, HAAG. *Die Europäische Union. Europarecht und Politik*. 8. Aufl. 2009, s. 168 an.

¹⁹⁸ Čl. 294 ZFEÚ (bývalý čl. 251 ZES).

- konzultačný postup
- kooperačný postup (postup spolupráce)
- spolurozhodovací postup¹⁹⁹
- postup súhlasu
- tvorba právnych aktov Komisiou samostatne (vlastná rozhodovacia právomoc EK)²⁰⁰
- tvorba právnych aktov Radou a Komisiou, bez formálnej povinnosti konzultovať EP

Proces tvorby legislatívnych aktov v EÚ je zložitý, a tieto postupy sa od seba líšia najmä zapojením EP do legislatívneho procesu. Najviac právnych aktov sa prijímalo v rámci konzultačného, kooperačného a spolurozhodovacieho postupu. Vzhľadom na výrazné rozšírenie spolurozhodovacieho postupu možno predpokladať, že sa stane najrozšírenejším legislatívnym postupom.

7.2.1 Konzultačný postup

Konzultačný postup je najstarším legislatívnym postupom. Po prijatí Rímskych zmlúv došlo k posilneniu právomocí EP, a tak vznikla legislatívna procedúra konzultácie, ktorá zapojila EP do legislatívneho procesu. V súčasnosti je tento postup využívaný minimálne a pristupuje sa najmä k postupom s väčšou participáciou Parlamentu.

Konzultačný postup obsahuje iba jedno čítanie a EP zabezpečuje právo navrhovať zmeny návrhov aktov predložených Komisiou ešte pred prijatím Radou. Pri tomto postupe sa EP vyjadrí k návrhu právneho aktu Komisie a následne o návrhu rozhoduje Rada, ktorá ale nemusí brať na stanovisko EP ohľad. I keď stanovisko EP nie je záväzné, v praxi je zo strany Rady a Komisie rešpektované. Pokiaľ Rada rozhodne o významných zmenách návrhu, musí opäť predložiť návrh Parlamentu a počkať na jeho stanovisko²⁰¹. Parlament však nesmie svoje právo zneužívať a odkladať svoje stanovisko na neurčito²⁰². ZFEÚ môže vo svojich

¹⁹⁹ Schémy postupu konzultácie, spolupráce, spolurozhodovania vid' [online]: [cit. 15. február 2010] <http://www.euroskop.cz/8903/sekce/schemata-rozhodovacich-procesu/>

²⁰⁰ Komisia disponuje vlastnými rozhodovacími právomocami samostatne bez účasti EP a Rady len vo výnimočných prípadoch, podrobnejšie vid' samostatná kapitola 6.1.3

²⁰¹ C-388/92 Parlament v. Rada, [1994] ECR 2067.

²⁰² C-65/93 Parlament v. Rada, [1995] ECR I-643.

ustanoveniach stanoví povinnosť konzultácie EP, vtedy hovoríme o obligatórnej konzultácii. Pri konzultačnom postupe zostáva však naďalej hlavným aktérom Rada a Komisia a úloha EP sa obmedzuje na konzultačnú funkciu, i keď EP nemôže byť nijakým spôsobom opomenutý. Rada nesmie prijať právny akt skôr, než sa EP k návrhu tohto právneho aktu vyjadrí²⁰³, inak môže byť takýto právny akt vyhlásený za neplatný. Konzultácia EP môže byť uskutočňovaná aj nad rámec prípadov stanovených výslovne v Zmluvách ako konzultácia fakultatívneho druhu²⁰⁴.

Ako príklad možno poukázať na bývalý čl. 37 ods. 2 ZES v oblasti poľnohospodárskej politiky EÚ, kde postup konzultácie: *Rada na návrh Komisie a po konzultácii s EP kvalifikovanou väčšinou vydá nariadenia alebo smernice alebo prijme rozhodnutia, pričom sa zachováva oprávnenie Rady dávať príslušné odporúčania*, nahradila Lisabonská zmluva riadnym legislatívnym postupom. V oblasti liberalizácie služieb (bývalý čl. 52 ods. 1 ZES) alebo harmonizácie nepriamych daní (bývalý čl. 93 ZES) a v II. a III. pilieri, napr. bývalé čl. 21 ods. 1 a čl. 39 ZEÚ sa v súčasnosti používa riadny legislatívny postup. K oblastiam, v ktorých sa používa postup konzultácie možno zaradiť oblasť hospodárskej súťaže čl. 103 ods. 1 ZFEÚ (bývalý čl. 83 ods. 1 ZES), oblasť kapitálu a platieb čl. 64 ods. 3 ZFEÚ, oblasť daní čl. 113 ZFEÚ a ďalšie.

7.2.2 Kooperačný postup (postup spolupráce)

Prijatím JEA²⁰⁵ v roku 1986 vznikol ďalší typ legislatívneho procesu, ktorý predpokladal ešte intenzívnejšie zapojenie a posilnenie postavenia EP v rámci legislatívneho procesu. Do prijatia JEA sa Parlament podieľal na legislatívnom procese iba v rámci konzultačného postupu. Postup spolupráce poskytoval EP *de facto* právo suspenzívneho veta²⁰⁶. Kooperačný postup nebol tak rozšírený ako spolurozhodovací postup, ale používal sa v rôznych oblastiach, napr. v oblasti hospodárskej a menovej politiky²⁰⁷ (bývalý čl. 99 ods. 5, býv. čl. 102 ods.2, býv. čl. 103 ods. 2 ZES).

²⁰³ Rozh. ESD 138/79 Roquette Frères v. Council, [1980] ECR 3333.

²⁰⁴ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1 – Ústavní základy evropské unie*. Praha: Linde, 2007, str. 56-57.

²⁰⁵ Jednotný európsky akt (JEA) bol podpísaný 17. 2. 1986 v Luxemburgu a 28. 2. 1986 v Haagu. V platnosť vstúpil 1. 7. 1987

²⁰⁶ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1 – Ústavní základy evropské unie*. Praha: Linde, 2007, s. 57.

²⁰⁷ Bližšie: SIMON, D. *Komunitární právní řád*. Praha: ASPI, a.s., 2005, s. 281 an.

Tento postup priamo zakotvoval čl. 252 ZES: *Na návrh Komisie a na základe stanoviska Európskeho parlamentu prijme Rada kvalifikovanou väčšinou spoločnú pozíciu. Spoločná pozícia Rady sa oznámi Európskemu parlamentu. Rada a Komisia v plnom rozsahu vyrozumejú Európsky parlament o dôvodoch, ktoré viedli Radu k prijatiu spoločnej pozície, ako aj o stanovisku Komisie. Ak Európsky parlament do troch mesiacov od tohto vyrozumenia schváli spoločnú pozíciu alebo o nej v tejto lehote nerozhodne, Rada prijme s konečnou platnosťou navrhovaný akt v súlade so spoločnou pozíciou. Európsky parlament môže v trojmesačnej lehote navrhnúť absolútnou väčšinou hlasov svojich členov zmeny a doplnky k spoločnej pozícii Rady. Európsky parlament môže rovnakou väčšinou spoločnú pozíciu Rady odmietnuť. Výsledok rokovaní sa oznámi Rade a Komisii. Ak Európsky parlament odmietne pozíciu Rady, pri druhom čítaní sa vyžaduje jednomyseľné rozhodnutie Rady. Komisia do jedného mesiaca znova preskúma návrh, na základe ktorého Rada prijala spoločnú pozíciu, pričom zohľadní zmeny a doplnky navrhnuté Európskym parlamentom.*

Z bývalého čl. 252 ZES vyplývali dve čítania. V prvom čítaní predloženie návrhu právneho aktu Komisiou Rade, ktorá si vyžiadala stanovisko EP²⁰⁸, ktorý mal následne možnosť predkladať svoje pripomienky. Rada pripomienky EP zohľadnila v svojej spoločnej pozícii a následne s podrobným odôvodnením postúpila EP. Rada aj EK boli povinné informovať EP o dôvodoch, ktoré viedli Radu k prijatiu spoločnej pozície. EP mohol v trojmesačnej lehote postupovať nasledovne :

- spoločnú pozíciu Rady buď schváliť, alebo o nej vôbec nerozhodnúť - návrh bol tak schválený Radou v podobe spoločnej pozície Rady.
- spoločnú pozíciu odmietnuť – v tomto prípade sa návrh vrátil k ďalšiemu prejednaniu Rade (druhé čítanie). EK mohol tento návrh vziať späť, ak nevzal návrh späť mohla Rada návrh schváliť už iba jednomyseľným hlasovaním.
- navrhnúť absolútnou väčšinou poslancov zmeny návrhu - tieto zmeny, ak ich podporila Komisia v lehote jedného mesiaca, boli následne zahrnuté do jej návrhu, v tomto prípade sa návrh vrátil k ďalšiemu prejednaniu Rade (druhé čítanie). Rada mohla takýto návrh zmeniť iba jednomyseľným hlasovaním, ale schváliť ho mohla aj kvalifikovanou väčšinou. V prípade, že sa jednalo o návrhy zmien EP, ktoré Komisia neakceptovala, hlasovala

²⁰⁸ Príp. si môže Rada vyžiadať aj stanovisko Hospodárskeho a sociálneho výboru alebo Výboru regiónov.

Rada jednomyseľným hlasovaním. Rada mala lehotu tri mesiace na rozhodnutie, ak nerozhodla v lehote návrh nebol schválený.

Kooperačný postup už umožňoval EP aktívne ovplyvňovať legislatívny proces, aj keď EP v rámci tohto postupu nemal možnosť absolútne vetovať návrh právneho aktu, mohol jeho prijatie významným spôsobom pozdržať a ovplyvniť. Tento postup umožňoval EP navrhovať zmeny legislatívnych návrhov, ktoré ak boli akceptované Komisiou stačila k ich prijatiu v Rade kvalifikovaná väčšina. Kooperačný postup priniesol hlavne výhody EP a stal sa vodítkom k vzniku ďalšieho legislatívneho postupu – postupu spolurozhodovania, ktorý zaviedla Maastrichtská zmluva.

7.2.3 Spolurozhodovací postup

Lisabonská zmluva priniesla významné rozšírenie počtu oblastí politik Únie uplatňujúcich postup spolurozhodovania. ZFEÚ označuje tento postup za riadny legislatívny postup. Do prijatia Lisabonskej zmluvy sa tento postup používal len v komunitárnom pilieri, zrušením pilierovej štruktúry sa novo vzťahuje aj na otázky bývalého tretieho piliera²⁰⁹, t. z. oblasť policajnej a justičnej spolupráce. Z tohto postupu sú vyňaté určité oblasti špecificky upravené v Zmluvách, kde sa uplatňuje mimoriadny legislatívny postup, t. z. jednomyseľnosť v Rade, konzultácia s EP²¹⁰. V riadnom legislatívnom postupe je úplne zrovnoprávnené postavenie EP a Rady. Za výhodu možno považovať, že už v prvom čítaní môže dôjsť konsenzom Parlamentu a Rady k prijatiu právneho aktu, príp. k jeho neprijatiu v dôsledku odmietnutia pozície Rady Európskym parlamentom²¹¹. V súlade s čl. 294 ZFEÚ (bývalý čl. 251 ZES) po predložení návrhu Komisiou Európskemu parlamentu a Rade, prijme EP v prvom čítaní svoju pozíciu a predloží ju Rade. Rada následne po získaní pozície EP:

- pozíciu EP schváli, a tým dotknutý akt prijme v znení, ktoré zodpovedá pozícii EP, alebo
- pozíciu EP neschváli, ale prijme svoju pozíciu v prvom čítaní a predloží ju EP.

²⁰⁹ Napr. čl. 87 ZFEÚ, 88 ods. 2 ZFEÚ.

²¹⁰ Napr. čl. 311 ZFEÚ: *Rada v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom po porade s Európskym parlamentom jednomyseľne prijme rozhodnutie upravujúce systém vlastných zdrojov Únie*. Ďalej napr. čl. 203, čl. 194 ods. 3, čl. 126 ods. 14, čl. 127 ods. 6, čl. 118, čl. 113, čl. 89, čl. 86 ods. 1, čl. 87 ods. 3, čl. 77 ods. 3 ZFEÚ.

²¹¹ Podľa čl. 65 Rokovacieho poriadku EP môže gestorský výbor, politická skupina alebo najmenej štyridsať poslancov v lehote určenej predsedom písomne predložiť návrh na zamietnutie pozície Rady. Na prijatie návrhu je potrebný súhlas väčšiny všetkých poslancov EP. O návrhu na zamietnutie pozície Rady sa hlasuje pred hlasovaním o pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch.

V prípade, že Rada prijme svoju pozíciu, informuje EP o dôvodoch, ktoré ju viedli k prijatiu pozície v prvom čítaní. Európsky parlament má lehotu troch mesiacov od tohto oznámenia pozície Rady na to, aby:

- pozíciu Rady schválil v prvom čítaní alebo neprijal rozhodnutie, dotknutý právny akt sa považuje za prijatý v znení, ktoré zodpovedá pozícii Rady;
- väčšinou svojich členov pozíciu Rady v prvom čítaní odmietol, navrhovaný právny akt sa považuje za neprijatý;
- väčšinou svojich členov navrhol zmeny a doplnenia²¹² pozície Rady v prvom čítaní, takto zmenené a doplnené znenie sa predloží Rade a Komisii; Komisia k týmto zmenám a doplneniam vydá stanovisko.

Ak Komisia zaujme k určitým zmenám a doplneniam odmietavé stanovisko, je Rada nútená o týchto zmenách hlasovať na základe jednomyselnosti.

Po doručení zmien a doplnení navrhnutých EP, Rada v lehote troch mesiacov všetky navrhované zmeny schváli a akt sa prijme. V prípade, že navrhované zmeny Rada neschváli zvolá do šiestich týždňov predseda Rady po dohode s predsedom EP zasadnutie Zmierovacieho výboru²¹³. Zmierovací výbor má za úlohu v lehote šiestich týždňov od jeho zvolania kvalifikovanou väčšinou členov Rady alebo ich zástupcov a väčšinou členov zastupujúcich EP dosiahnuť dohodu o spoločnom návrhu na základe pozícií EP a Rady v druhom čítaní. Ak v lehote nie je schválená spoločná dohoda, navrhovaný právny akt sa považuje za neprijatý. Po schválení spoločnej dohody Zmierovacím výborom majú Európsky parlament, ktorý sa uznáva väčšinou odovzdaných hlasov, a Rada, ktorá sa uznáva kvalifikovanou väčšinou, lehotu šiestich týždňov na prijatie dotknutého právneho aktu v súlade so spoločným návrhom. Ak tak v lehote neurobia, navrhovaný právny akt sa považuje za neprijatý.

²¹² V súlade s čl. 66 Rokovacieho poriadku EP je pozmeňujúci alebo doplňujúci návrh k pozícii Rady prípustný, len ak je jeho cieľom: úplné alebo čiastočné obnovenie pozície prijatej EP v prvom čítaní alebo dosiahnutie kompromisu medzi Radou a EP alebo zmena alebo doplnenie časti textu pozície Rady, ktorá nebola zahrnutá, alebo sa obsahom líši od návrhu predloženého v prvom čítaní, a nepredstavuje podstatnú zmenu alebo zohľadnenie nového skutkového alebo právneho stavu, ktorý nastal od prvého čítania.

²¹³ Zmierovací výbor sa skladá z členov Rady alebo ich zástupcov a rovnakého počtu členov zastupujúcich Európsky parlament.

Tento postup zavedený Zmluvou o EÚ predstavuje „kvalitatívny skok v ústavnej delbe moci vo vnútri komunitárneho systému“²¹⁴. Význam spolurozhodovacieho postupu spočíva v zrovnoprávnení Rady a EP a v zakotvení ako riadneho legislatívneho postupu v ZFEÚ.

7.2.4 Postup súhlasu

Postup súhlasu predstavuje veľmi špecifický legislatívny postup, ktorý v časti odbornej literatúry nie je považovaný za samostatný legislatívny postup. Tento postup bol zavedený JEA a pôvodne sa aplikoval iba na asociačné dohody²¹⁵ s tretími krajinami (čl. 217 ZFEÚ, bývalý čl. 310 ZES) a na dohody o prístupení nových členov (bývalý čl. 49 ZEÚ). V súčasnosti sa dohody medzi Úniou a tretími krajinami alebo medzinárodnými organizáciami dojednávajú a uzavierajú podľa čl. 218 ZFEÚ (bývalý čl. 300 ods. 3 ZES), v ktorom pribudli niektoré druhy zmlúv vyžadujúce súhlas EP (čl. 218 ZFEÚ ods. 6). Po udelení súhlasu EP prijme Rada rozhodnutie, ktorým sa uzatvárajú nasledujúce dohody:

- dohody o pridružení;
- dohoda o prístupení Únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd;
- dohody, ktoré zakladajú osobitný inštitucionálny rámec organizovaním postupov spolupráce;
- dohody s významnými rozpočtovými dôsledkami pre Úniu;
- dohody, ktoré sa vzťahujú na oblasti, na ktoré sa uplatňuje riadny legislatívny postup alebo mimoriadny legislatívny postup, pri ktorom sa vyžaduje súhlas EP.

Postup súhlasu je upravený špeciálne v jednotlivých ustanoveniach Zmlúv²¹⁶. Novinkou je Lisabonskou zmluvou zavedený čl. 50 ZEÚ upravujúci uzatváranie dohody o vystúpení členského štátu z Únie Radou kvalifikovanou väčšinou po obdržaní súhlasu EP. V mnohých oblastiach bol v súvislosti s posilnením EP tento postup nahradený inými mimoriadnymi legislatívnymi postupmi, napr. v oblasti menovej politiky (bývalý čl. 105 ods. 6), sa namiesto postupu súhlasu dnes uplatňuje konzultačný postup uvedený v čl. 127 ods. 6 ZFEÚ. K prípadom, v ktorých bol postup súhlasu nahradený riadnym legislatívnym postupom možno uviesť, napr. oblasť štrukturálnych fondov (čl. 177 ZFEÚ, bývalý čl. 161 ZES).

²¹⁴ SIMON, D. Komunitární právní řád. Praha: ASPI, a.s., 2005, s. 286.

²¹⁵ Dohody o pridružení, ktoré stanovujú vzájomné práva a povinnosti, spoločné postupy a osobitné postupy.

²¹⁶ Čl. 25 ZFEÚ, čl. 86 ZFEÚ, čl. 223 ZFEÚ.

Priebeh tohto postupu je jednoduchší ako postup kooperačný či spolurozhodovací. Návrh právneho aktu musí byť najprv schválený v EP až následne môže byť prijatý Radou, ktorá nemôže prijať návrh právneho aktu bez udeleného súhlasu EP. Parlament rozhoduje na základe odporúčania gestorského výboru o prijatí alebo zamietnutí aktu²¹⁷. Do postupu súhlasu sa má EP možnosť zapojiť iba tak, že akt buď prijme alebo odmietne, nemá však možnosť ho pozmeniť, žiadne pozmeňujúce a doplňujúce návrhy nie sú prípustné a konečné rozhodnutie prijíma Rada²¹⁸.

²¹⁷ Čl. 81 Rokovacieho poriadku EP.

²¹⁸ ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1 – Ústavní základy evropské unie*. Praha: Linde, 2007, s. 59.

Záver

Cieľom tejto diplomovej práce bolo vytvoriť prehľad postupov vytvárania práva Únie. Vzhľadom na fakt, že v priebehu vypracovania tejto práce sa uskutočnil proces prijatia Lisabonskej zmluvy, ktorá priniesla značné zmeny v inštitucionálnych ako aj v rozhodovacích otázkach, som túto zmluvu použila ako komparatívny nástroj. Pri spracovávaní témy som sa sústreďovala na rozdelenie právomocí jednotlivých inštitúcií Únie účastniacich sa na legislatívnych procesoch ako aj na ich úlohy a postupy v rámci týchto procesov.

Úvodná kapitola sa zaoberá rozdelením prameňov práva v Únii a ich základným vymedzením. V druhej kapitole som sa zameriavala na sekundárnu legislatívu ako výsledok legislatívnych postupov inštitúcií EÚ a ako nástroj ovplyvňovania jednotlivých oblastí v členských štátoch. Narozdiel od Zmluvy o Ústave, ktorá premenovávala právne akty Únie na európsky zákon, európsky rámcový zákon, európske nariadenie a európske rozhodnutie, si v súlade s Lisabonskou zmluvou legislatíva ponecháva doterajšie pomenovania nariadenie, smernica a rozhodnutie. Otázka právomocí Únie upravená v piatej kapitole sa zaoberá oblasťami, v ktorých sú orgány Únie oprávnené vydávať právne akty Únie. Pri vymedzovaní právomocí medzi Úniou a členskými štátmi sa uplatňuje princíp subsidiarity a proporcionality. Aj v tejto oblasti priniesla Lisabonská zmluva určité zmeny, ktoré spôsobili sprehľadnenie rozdelenia právomocí Únie a členských štátov.

Hlavnými aktérmi legislatívneho procesu sú jednoznačne Komisia, EP a Rada, ktorých právomoci sú opísané v šiestej kapitole. Formulovanie politiky a potreba prijatia právneho aktu je proces, ktorý určuje prevažne politická diskusia v Európskej Rade a následné predkladanie návrhov právnych aktov náleží Komisii. Tvorba práva Únie je dlhodobým procesom, na ktorom sa podieľajú orgány EÚ a členské štáty. Komisia je v praxi pod veľkým vplyvom lobbistických skupín a je otvorená prístupu záujmových skupín. Prijímanie sekundárnej legislatívy bolo ovplyvnené prijatím Lisabonskej zmluvy, na základe ktorej sa ešte viac rozšíril postup spolurozhodovania EP a Rady.

V rámci inštitucionálnych zmien, ktoré priniesla Lisabonská zmluva sa v otázke legislatívnych procesov javí značné posilnenie EP v procese prijímania právnych aktov Únie. Parlament získal mnoho ďalších právomocí v oblasti legislatívy a rozpočtu. Rozšírenie spolurozhodovacieho postupu v podstate na väčšinu politík Únie možno považovať za realizované zrovnoprávnenie postavenia EP a Rady. Ďalším významným posunom je takisto

posilnenie úlohy národných parlamentov, nielen ako strážcov subsidiarity v rámci legislatívnych procesov, ale aj v iných otázkach. Zavedenie dvojitej väčšiny ako spôsobu hlasovania v Rade od roku 2014 by malo zefektívniť rozhodovacie procesy na európskej úrovni.

Záverečná kapitola vymedzuje pojem a popisuje rozdelenie legislatívnych postupov a poskytuje prehľad o ich priebehu. Legislatívne procesy v Únii sú špecifické postupy prijímania sekundárnej legislatívy EÚ, zahŕňajúce viacero typov legislatívnych postupov. Postup konzultácie ako najstarší a najklasickejší postup zapojenia EP do legislatívneho procesu sa bude naďalej využívať v Zmluvách stanovených prípadoch. Postup spolupráce, ktorý zahrnoval intenzívnejšiu účasť EP v rozhodovacích procesoch v súčasnosti nie je zakotvený v Zmluvách a nahradil ho dnes najpoužívanejší spolurozhodovací postup.

Zoznam použitej literatúry

Monografie a príručky

BIEBER, EPINEY, HAAG. *Die Europäische Union. Europarecht und Politik*. 8. Aufl. Nomos, 2009. 629 s.

CORBETT, R., JACOBS, F., SHACKLETON, M. *The European Parliament*. 6th ed. London: John Harper Publishing, 2005. 416 s.

CRAIG, Paul; BÚRCA, Gráinne de. *EU law: text, cases, and materials*. 4th ed. Oxford : Oxford University Press, 2008. 1148 s.

DORALT, W. *Kodex des europäischen Rechts – Europarecht 2008/2009*. 14. Auflage. LexisNexis, 2008. 1073 s.

FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta: *Evropská unie*. Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno 2009. 803 s.

FISCHER, Klemens H. *Lobbying und Kommunikation in der Europäischen Union*. 2., überarb. Aufl. Bwv - Berliner Wissenschafts-Verlag, 2005. 144 s.

HAKENBERG, Waltraud. *Grundzüge des Europäischen Gemeinschaftsrechts*. 3. Auflage. Vahlen Franz GmbH, 2003. 260 s.

HAMUĽÁK, Ondrej. *Ústavní právo EU - Rukověť pro seminární výuku*. 1. vyd. VUP, Olomouc 2008. 196 s.

JUDGE, David; EARNSHAW, David. *The European Parliament*. 2nd ed. New York: Palgrave Macmillan, 2008. 356 s.

KÁLESNÁ, K. ,HRUŠKOVIČ, I., ĎURIŠ, M. *Základy európskeho práva*. 1. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2006. 180 s.

KARAS Viliam, KRÁLIK Andrej. *Európske právo*. IURA EDITION, 2007. 2. doplnené a prepracované vydanie. 505 s.

KLUČKA, Ján, MAZÁK, Ján a kol. *Základy európskeho práva*. Bratislava: Iura Edition, 2004. 536 s.

KOZÁK, Tomáš. *Rozhodovacie procesy v Európskej únii*. Ministerstvo zahraničných vecí SR, november 2006, 34 s.

KRÁL, Richard. *Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006. 136 s.

- KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR*. Praha: C. H. Beck, 2002. 158 s.
- LENZ, Carl Otto; BORCHARDT, Klaus-Dieter. *EU-Verträge : Textfassungen nach dem Vertrag von Lissabon: Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Protokolle und Erklärungen: mit einer systematischen Einführung*. 4. Aufl. Köln: Bundesanzeiger, 2008. 520 s.
- ÖHLINGER, POTACS. *Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht*. 3. Auflage. Wien: LexisNexis, 2006, 248 s.
- PAVLOVIČ, Branislav. *Lobing v Európskej únii*. Ministerstvo zahraničných vecí SR, 2006. 80 s.
- PÍTROVÁ, Lenka, BENDO VÁ, Helena, ČAKRT, František, a kol. *Lisabonská smlouva. Co nového by měla přinést?*. Spracoval Parlamentní institut, leden 2008. 111 s.
- PITROVÁ, Markéta. *Institucionální struktura Evropské unie*. Brno: Masarykova univerzita, 2000. 112 s.
- PRECHAL, Sacha. *Directives in EC Law*. 2nd Edition, Oxford: Oxford University Press 2006. 384 s.
- SHELLE, Karel, VESELÁ, Renata, VOJÁČEK, Ladislav. *Nástin vývoje sblížení práva ČR s právem Evropské Unie ve vybraných dokumentech*. 1.vyd. Ostrava, Key Publishing, 2007. 278 s.
- SCHERMANN, STIMMER, THÖNDL. *Die Europäische Union, Institutionen-Verfahren-Akteure*. Wien: MANZ, 2007. 228 s.
- SIMAN, Michael; SLAŠŤAN, Miroslav. *Sekundárne právo Európskej únie*. 1. vydanie. Bratislava: [Iura Edition], 2007. 697 s.
- SIMON, D. *Komunitární právní řád*. Praha: ASPI, a. s., 2005. 820 s.
- STREINZ Rudolf, OHLER Christoph, HERRMANN Christoph. *Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU: Einführung mit Synopse*. 2. aktualis. und erw. Aufl. München: Verlag C.H. Beck, 2008. 404 s.
- ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1 – Ústavní základy evropské unie*. 1. vyd. Praha: Linde, 2007. 312 s.
- TICHÝ, ARNOLD, SVOBODA, ZEMÁNEK, KRÁL. *Evropské právo*. 3.vyd. Praha: C. H. Beck 2006. 928 s.

TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 4. aktualiz. vyd. Praha: Linde, 2004. 306 s.

WALLACE, Hellen, WALLACE William. *Policy-making in the European Union*. Oxford University Press 2005. 616 s.

ZBÍRAL, Robert. *Institucionální rámec Evropské unie. Právně-politologický pohled*. Praha: Linde, 2006. 240 s.

Články a příspěvky v zborníku

BUMKE, Christian. *Rechtsetzung in der Europäischen Gemeinschaft*. In SCHUPPERT, G. F., PERNICE, I., HALTERN, U. (Hrsg.). *Europawissenschaft*. 2. Aufl. Baden – Baden, 2006, s. 643 – 702.

DUDITŠ, Ladislav. *Aplikácia komunitárneho práva v súkromnom práve*. Bulletin slovenskej advokácie č. 2/2004. Prístupný [online], [cit. 15. december 2009]: http://www.sak.sk/blox/cms/sk/zone1/bulletin/archiv/id5/id2/id5/_event/open

HAMULÁK, Ondrej. *Postavení národných parlamentů v novém smluvním uspořádání Evropské Unie*. In KNOLL, Vilém, KARHANOVÁ, Martina (eds). *Naděje právní vědy. Býkov 2007*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 471 – 478.

HODÁS, Milan. *Niektoré právno-teoretické problémy preberania smerníc*. In POGÁČOVÁ, Juliana, SIMAN, Michael, SLAŠŤAN, Miroslav. *Komunitárne právo na Slovensku, päť rokov „po“*. Slovenská asociácia európskeho práva. 1. vydanie, Bratislava 2009, s. 35 – 46.

iDNES. *Klaus podepsal Lisabon. Česko tak ztrácí suverenitu, prohlásil* [online]. [cit. 15. december 2009] http://zpravy.idnes.cz/klaus-podepsal-lisabon-cesko-tak-ztraci-suverenitu-prohlasil-p63-/domaci.asp?c=A091103_145225_domaci_adb

RYBÁROVÁ, Ela. *Súd dal Lisabonu zelenú. Klaus sa vzdal*. [online]. [cit. 15. december 2009] <http://www.sme.sk/c/5092072/sud-dal-lisabonu-zelenu-klaus-sa-vzdal.html>

WHELANOVÁ, Markéta. *Problémy české legislativy související s implementací práva ES/EU*. Praha. Právní rozhledy č. 24/2008.

ZENKNER, Petr. *Rozhovor o Lisabonu a směřování EU s Markétou Pitrovou*. 2. listopad 2009, EUROSKOP, [online]. [cit. 15. február 2010] <http://www.euroskop.cz/8801/14224/clanek/marketa-pitrova-rozhovor-o-lisabonu-a-smerovani-eu/>

Primárne zdroje:

Zmluva o založení ES

Zmluva o EÚ

Lisabonská zmluva

Zmluva o EÚ v znení Lisabonskej zmluvy

Zmluva o fungovaní EÚ

Protokoly k Zmluve o EÚ a k Zmluve o fungovaní EÚ

Internetové zdroje

ALTER-EU - napr. [online], [cit. 15. december 2009] <http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/register-assessment-after-one-year.pdf>

Biele knihy [online], [cit. 20. december 2009] http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_sk.htm#2008

CEO [online], [cit. 15. december 2009] <http://www.corporateeurope.org/about-corporate-europe-observatory>

EPACA [online], [cit. 15. december 2009] <http://epaca.org/>

Írske záruky dostupné zo zdroja [online], [cit. 15 december 2009] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/ec/108634.pdf

Lisabonská zmluva v skratke [online], [cit. 15. december 2009]: http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_sk.ht.

Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii, schválené usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304 a změněné usnesením vlády ze dne 26. října 2009 č. 1344, (prístupné [online], [cit. 15. február 2010] <http://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/kompatibilita-s-pravem-es-eu/odbor-kompatibility-5531/>)

Poslanci EP podľa členského štátu a politickej skupiny: [online], [cit. 25. febrár 2010], <http://www.europarl.europa.eu/members/expert/groupAndCountry.do?language=SK>

Predsedníctvo Rady, dostupné [online], [cit. 17. december 2009], http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sk/oj/2007/l_001/l_00120070104sk00110012.pdf#page=2

Predsedníctvo Španielska: [online], [cit. 21. február 2010]
<http://www.eu2010.es/en/presidencia/>

Rokovací poriadok EP dostupný na [online]. [cit. 1. február 2010]
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//SK&language=SK>

Schémy postupu konzultácie, spolupráce, spolurozhodovania vid' [online], [cit. 15. február 2010] <http://www.euroskop.cz/8903/sekce/schemata-rozhodovacich-procesu/>

Vyhlasenie predsedu EP Jerzyho Buzeka pri príležitosti nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy, dostupné [online], [cit. 21. február 2010]
<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=SK&id=66>

Walter Hallstein [online], [cit. 1. november 2009]:
http://europa.eu/abc/history/foundingfathers/hallstein/index_sk.htm

Zelené knihy [online], [cit. 20. december 2009] http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_sk.htm

Zoznam DG [online], [cit. 25. február 2010] http://ec.europa.eu/about/ds_sk.htm a
<http://ec.europa.eu/dgs/research/organisation.cfm?lang=en#E>